


CA1
Z 3
-76001

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

(11)

CA1

Z3

-76001

REPORT OF THE COMMITTEE ON THE CONCEPT OF THE OMBUDSMAN

OTTAWA
JULY 1977



July 29, 1977

The Right Honourable Pierre Elliott Trudeau, P.C., Q.C., M.P.
Prime Minister of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A2

Dear Prime Minister:

I am pleased to send you, with this letter, the Report of the Committee on the Concept of the Ombudsman, which contains a series of recommendations favouring application of the concept at the federal level of government and suggesting the form of application that would appear to be most appropriate. I trust that the contents of the document will be helpful to you and your colleagues as a basis for further discussion of the subject.

Before concluding, I would like to express my appreciation for the diligence and dedication shown, during the past eleven months, by members of both the Committee and its small staff. For everyone concerned, it has been a very interesting assignment.

Yours sincerely,

J. D. Love
Chairman
Committee on the Concept
of the Ombudsman

CONTENTS

I. INTRODUCTION	1
II. THE CONCEPT OF THE OMBUDSMAN	5 ✓
Growth of the Institution	5
✓ What is an Ombudsman?	6
A Variation on the Ombudsman Theme	8
✓ Application to the Government of Canada	11
Existing Processes for Handling Complaints	11
Ministerial Responsibility	15
Responsiveness to Complaints	17
✓ General Conclusion	17
III. JURISDICTION	19 ✓
Policy and Administration	19 ✓
Organizational Jurisdiction	23 ✓
Experience Elsewhere	23 ✓
The Canadian Situation	24 ✓
Constitutional Considerations	26
Commercial Considerations	27
Officers and Agencies of Parliament	29
The Armed Forces and the RCMP	29
Regulatory Agencies	30
Marketing Boards	30
Implementation	31
IV. THE OPERATION OF THE OFFICE	33 ✓
Establishing the Office	33 ✓
The Importance of Independence	33 ✓
✓ Structure of the Office	35 ✓
Relations with Provincial Ombudsmen	38
Staff	39
Determining Competence to Investigate	40 ✓
Eligibility of a Complainant	40 ✓
Form of Complaint	41
Eligibility of a Complaint	42
Excluded Classes of Complaints	43
Self-Initiated Investigations	45
Directed Investigations	45
Conducting Investigations	47 ✓
Notification of Officials	47 ✓
Powers of Investigation	47 ✓

Protection of Information	49 ✓
The Decisions of Ministers	52 ✓
Reporting	54 ✓
Preliminary Steps	54 ✓
Annual Report	55 ✓
Special Reports	55 ✓
Treatment of Reports by Parliament	56 ✓
V. CONCLUDING OBSERVATIONS	57
APPENDIX A: COMMITTEE STAFF	61
APPENDIX B: SUMMARIES OF CASES ILLUSTRATIVE OF THE WORK OF OMBUDSMEN	63
APPENDIX C: SUGGESTED SCHEDULE OF ORGANIZA- TIONS TO BE INCLUDED IN OMBUDS- MAN'S JURISDICTION	67

INTRODUCTION

The possibility of creating an ombudsman at the federal level of government in Canada has been raised from time to time in Parliament since the early 1960s. It was mentioned in the 1963 report of the Royal Commission on Government Organization and in the 1965 report of the Standing Committee on Privileges and Elections of the House of Commons. The matter has since been discussed periodically both by Ministers and senior officials.

In August 1976, at the direction of the Prime Minister, a group of senior officials, known as the Committee on the Concept of the Ombudsman, was established to examine the subject in a systematic manner. This document constitutes its report.

The members of the Committee were:

- J. D. Love, Deputy Minister of Regional Economic Expansion (Chairman);
- Sylvain Cloutier, Deputy Minister of Transport;
- T. M. Eberlee, Deputy Minister of Labour;
- Arthur Kroeger, Deputy Minister of Indian Affairs and Northern Development;
- M. A. J. Lafontaine, Deputy Secretary (Administrative Policy) Treasury Board;
- Frank Milligan, Associate Director (University Affairs), Canada Council;
- Gordon S. Smith, Senior Assistant Secretary (Machinery of Government), Privy Council Office;
- B. L. Strayer, Assistant Deputy Minister (Planning and Research), Department of Justice;
- Roger Tassé, Deputy Solicitor General;¹
- D. S. Thorson, Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General.¹

¹The titles shown are those applicable prior to the recent appointments of Mr. Thorson as Constitutional Advisor to the Prime Minister and Mr. Tassé as Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General.

The Committee was supported by a small staff as listed in Appendix A, under the direction of Mr. R. A. Gordon, the Secretary.

The terms of reference given to the Committee were as follows:

- a) to examine the concept of the ombudsman in terms of the possible need for its application at the federal level of government, bearing in mind
 - i) the role of Parliament and the individual Member of Parliament,
 - ii) the concept of ministerial responsibility,
 - iii) existing or contemplated mechanisms for the protection of human rights and the investigation and disposition of complaints or grievances pertaining to administrative action or inaction, and
 - iv) such other considerations as may appear to be relevant;
- b) to define the issues involved and the factors to be considered in their resolution and to make recommendations in a form suitable for consideration by Cabinet.

The Committee began its task with an examination of the substantial and growing literature on the operations of ombudsmen in various jurisdictions throughout the world, seeking to gain an understanding of the underlying concept and the somewhat differing ways in which it has been applied. It then turned its attention to existing processes within the Government of Canada for the handling of complaints and grievances from members of the public, endeavouring to assess their strengths and weaknesses and the possibilities of improvement. For this purpose, it carried out a survey of some 10 departments and agencies. The Committee was then in a position to formulate preliminary conclusions about the need for, and the probable effects of, the application of the ombudsman concept and to move on to the next stage, which involved a detailed examination of the principal features that should characterize the office of ombudsman if one were to be introduced at the federal level of government in Canada. In the course of this examination, every effort was made to identify the relationships that might or should exist between the office of ombudsman and other institutions, including Parliament, the individual Member of Parliament, Ministers and their departments, formal appeal mechanisms, other bodies with ombudsman-like functions, and the courts.

To secure an understanding of the forces which have produced ombudsman institutions elsewhere, the effects of such institutions and the manner in which they operate, the

Chairman met with ombudsmen and other government officials from a number of overseas jurisdictions, including Denmark, Sweden, the United Kingdom, France, New Zealand and Australia. The contacts in Australia involved the officials responsible for federal legislation just then being put in place, as well as the ombudsmen and certain other officials of two of the states. Ombudsmen and officials in Alberta, Nova Scotia, Ontario and Quebec were also visited. All of these visits were most informative and the Committee would like to express its appreciation for the cooperation so freely extended by all those concerned.

THE CONCEPT OF THE OMBUDSMAN

Growth of the Institution

The genesis of the ombudsman concept is to be found in Sweden, where over two and a half centuries ago, in 1713, a Chancellor of Justice was appointed by the King to keep a watchful eye on his officials and thus protect citizens from injustice. In 1809, as part of a constitutional revision, a "justitieombudsman" was appointed as an officer of the legislature charged with ensuring that the laws were adhered to by the administrative authorities and by the courts. Finland, which was linked to Sweden for many years, developed similar institutions. An ombudsman was created there in 1919 when the country became a republic.

The ombudsman idea might have remained localized had it not been for the rapid expansion of government in the decades since the Great Depression. As a result of that expansion, citizens have gained access to a wide range of government services and support systems but they have also become increasingly vulnerable to the decisions of civil servants. The growth of government has therefore been accompanied by an increasing concern about the need to protect individual rights, particularly as it has become clear that the efficient and fair-minded operation of vast administrative structures is not easily achieved. Mistakes, whether caused by managerial shortcomings, inadequate information, faulty interpretation of known facts or lack of sensitivity to personal circumstances, can and do happen. And even a mistake that appears in the setting of a large-scale organization to be trivial can have serious consequences for an individual. The concept of the ombudsman, although originally invented in an era very different from our own, has come increasingly to be regarded as a potentially useful instrument to help the citizen secure fair treatment from the modern state. As a consequence, the concept has found application in many jurisdictions, especially since the end of World War II.

The first postwar civil ombudsman was established in Denmark in 1954, and Norway and New Zealand followed

with somewhat similar institutions in 1962. Ombudsmen at the national level have now been set up in a wide variety of countries including Guyana (1967), Israel (1971) and Fiji (1972). The United Kingdom (1967) and France (1973) have also adopted a form of ombudsman. Two countries which have investigated the matter very recently are the Netherlands, where at time of writing a bill was before the legislature, and Australia, which set up an ombudsman early in 1977. Since Australia has a federal constitutional framework similar in many respects to that of Canada, its decision to adopt the concept is of particular interest.

In the 1960s and 1970s, the institution also spread rapidly at the provincial or state level. There are now ombudsmen in five of the six Australian states and in four American states. Furthermore, eight of the Canadian provinces have adopted the institution, beginning with Alberta in 1967. Only Prince Edward Island and British Columbia do not have ombudsmen at present — and the government of the latter province has recently proposed legislation to create the office.

What is an Ombudsman?

Ombudsmen speak for that elusive entity, the average citizen. They do not deal with broad affairs of state or policy. Rather, they deal with a host of administrative complaints and injustices, many of which seem comparatively unimportant — except to the affected individual. Appendix B provides some illustrative cases.

Because their concern is with complaints about administrative actions or inactions, ombudsmen are typically excluded from certain areas, notably those covering actions of the head of state and the legislature and the deliberations of Ministers on policy matters. In addition, they are usually given no capacity to consider the activities of courts of law and commercial state corporations. The rest of government, however — and this embraces a vast array of departments and agencies — falls within their mandate.

Ombudsmen possess influence rather than power. They cannot alter administrative decisions. But they are well placed to cause those who have this power to review and change decisions which, after careful examination, appear to be unreasonable, oppressive or simply wrong in the circumstances. This influence, like that of auditors general, derives from their authority to investigate matters in depth and, as a last resort, to report their findings publicly to the legislature.

In carrying out their duties, most ombudsmen find it advantageous to take a conciliatory rather than an adversarial stance. They deal with hundreds of complaints each year, most of which bring them into close contact with government officials. Were an ombudsman consistently to adopt an aggressive and tendentious attitude he would almost certainly find himself frustrated by officials unwilling to expose themselves to personal attack or unpleasant publicity. Most ombudsmen, in fact, report that the great majority of government officials are anxious to rectify an identified wrong. A constructive and positive approach on one side is usually mirrored by a similar approach on the other.

An ombudsman deals with a case by first determining whether the organization which is the subject of the complaint falls within his jurisdiction. On average, about half the complaints ombudsmen receive are outside their authority. Although an ombudsman clearly cannot investigate and pass any judgment upon such complaints, he often provides a useful service by advising the complainant where to turn with his complaint and how to pursue it.

Assuming the matter is within his jurisdiction, he then determines in a preliminary way if the complaint warrants further investigation. For example, he determines whether the complaint is frivolous, whether the complainant has taken all reasonable steps to have the problem resolved by other means, and whether there is some possibility of achieving rectification. If he concludes that the matter deserves to be pursued, he advises the competent authority of the complaint and makes preliminary inquiries. Often this simple indication of interest by the ombudsman is enough to cause a departmental review leading to a satisfactory solution without any significant involvement by the ombudsman or his staff.

In some instances, however, it may be necessary to initiate a detailed investigation. Although ombudsmen are subject to some restrictions about what they can investigate or disclose, these are generally not extensive. Indeed, if they were, it would be impossible for the institution to function effectively. The ombudsman or members of his staff may thus obtain files, call witnesses, and take such other steps as are necessary to investigate the complaint thoroughly. Except in very unusual circumstances, the investigation is carried out in private.

In a significant proportion of investigated cases, the ombudsman finds that the departmental action has been reasonable in the circumstances and that the complaint is unjustified. In such cases, the complainant is notified of the conclu-

sion reached and is normally given a careful explanation of the rationale underlying the action that gave rise to the complaint. There is reason to believe that, even in these circumstances, a good explanation, coming from an independent source, can provide a good deal of satisfaction.

If after investigation the ombudsman continues to have doubts about the administrative action in question, he makes representations to the appropriate officials, who then frequently take remedial action. Most remaining cases are resolved in this manner.

From time to time circumstances do arise in which, following contact with officials, the ombudsman considers it necessary to consult the Minister concerned. If no meeting of minds can be reached at this level, the ombudsman is empowered to draw public attention to the issue by reporting it to the legislature. This is a comparatively rare occurrence. Most ombudsmen prefer to see a satisfactory solution reached without public controversy, and both Ministers and senior officials are similarly motivated.

Since virtually all ombudsmen function in approximately the manner just described, it is not surprising to find a very considerable degree of similarity among the offices in different jurisdictions. Although there are many special features of the office as it finds expression in different constitutional settings, there are also a few key characteristics which recur, and which in effect define the essential attributes of the ombudsman concept.

- a) Ombudsmen are non-partisan, impartial, and independent of the executive arm of government.
- b) Their central duty is to take up specific complaints from members of the public against injustice arising from the administrative actions or omissions of government.
- c) They possess the power to investigate, to comment and to criticize, and to make their findings known to the legislature and the public — but they have no power to alter or reverse decisions.

A Variation on the Ombudsman Theme

An example of the office of ombudsman which conforms well to the general description of the concept set forth above is that of New Zealand, created in 1962. The New Zealand approach has been followed in other jurisdictions notably in Australia and in the Canadian provinces.

This approach was not adopted, however, by Great Britain or France. In these countries, the two most populous in which ombudsman-like offices have been created, the legislation provides that a complaint may be lodged with "ombudsmen", called the Parliamentary Commissioner for Administration and the *Médiateur*, respectively, only through a member of the legislature — that is, a Member of the House of Commons in Britain and a Deputy or Senator in France. In neither country may a person lodge a complaint directly nor may the Parliamentary Commissioner or *Médiateur*, following investigation or disposal of a case, directly apprise the complainant of the outcome.

The principal reasons for introducing this provision were a concern for the traditional role of the parliamentarian as a complaint handler and the size of the population in each country which, it was thought, might cause the office to be overwhelmed with complaints. Parliamentarians were therefore interposed to handle the majority of cases, leaving to the Parliamentary Commissioner or *Médiateur* only those cases which a member chose to pass to him — it being thought that these would be cases requiring special expertise and investigatory powers.

Whatever the original expectations may have been,² the outcome appears to have been somewhat disappointing. In both Britain and France there has been a growing tendency for the public to complain directly to the office even though the law does not permit direct access.³ And in Britain in particular this fundamental provision has recently been strongly criticized on the grounds that it isolates the Parliamentary Com-

²Report of the British Section of the International Commission of Jurists (Justice), The "Whyatt Report", 1961, proposed that access be through an MP on the basis that the restriction should stand for a period of five years only; thereafter direct access to the PCA to be examined and if possible adopted.

³In Britain a complaint received directly is simply rejected and the complainant advised to re-submit through an MP. Only about 14 per cent of such complaints return to the PCA through the proper channels. In France the *Médiateur*, with the cooperation of a group of parliamentarians, has developed a procedure to facilitate the referral of really urgent complaints received directly from the public. In 1975 the PCA received 1 068 complaints directly from the public versus a total of 928 received through MPs. The *Médiateur* has not reported precise figures but his office has stated that he receives about as many complaints directly from the public as are referred properly via a Deputy or Senator.

missioner to such an extent that only a small and articulate proportion of the population gains access to his services or is even aware of his existence. As evidence of this isolation, a recent report⁴ has drawn attention to the fact that, per capita, other ombudsmen investigate many times more complaints than the Parliamentary Commissioner: for example, in New Zealand over 30 times, in Sweden over 64 times, and in Quebec over 85 times more. In France, although there is a somewhat higher incidence of complaints per capita, the figure is still very much less than in jurisdictions where direct access is permitted. Moreover, it has been pointed out that Members of Parliament are not effective in screening out complaints which lie outside the jurisdiction of the Parliamentary Commissioner: in 1975 and 1976, 62 per cent of all complaints referred to him by British Members were rejected for lack of jurisdiction whereas the common average for other ombudsmen is closer to 50 per cent.

On the basis of its own study of the many ombudsmen reports available, and quite independently of the criticism levelled in Britain, the Committee reached similar conclusions as to the shortcomings of the "parliamentary filter" approach. In the view of the Committee, the interposition of the MP into the process quite fundamentally changes the character of the office. Under both the British and French systems it is the parliamentarian who decides whether to forward the complaint, the complainant being left in the rather unsatisfactory situation of having little or no influence on the decision, which will vary according to the judgment of the Member receiving the complaint.

We are aware that, with the exception of France and Britain, the population of Canada is considerably larger than that of any other jurisdiction having an ombudsman.⁵ But given the division of powers between the federal government and the provincial governments, eight of which now have ombudsmen to deal with provincial matters, we doubt that the quantity of complaints at the federal level would be unmanageable if direct access were permitted.

Consideration of all the factors mentioned above, particularly the extent to which the lack of direct access to

⁴The British Section of the International Commission of Jurists (Justice), *Our Fettered Ombudsman*, London, 1977.

⁵Currently, the next largest is Australia (14 million) which is a federal state. Thereafter come Ontario and Sweden, each having a population of 8 million.

the ombudsman has apparently isolated the office from the public it serves and reduced its effectiveness, led the Committee to conclude that the more general model which permits direct access is to be preferred.

Application To The Government Of Canada

Having considered the principal approaches to the ombudsman concept and established a preference in terms of the Canadian setting, the Committee turned to the possible application of the preferred approach to the federal government. Since the purpose of an ombudsman is to examine complaints about government administration, the Committee considered it advisable to review existing channels of complaint, and then to examine whether the office might complement or supplement such channels.

Existing Processes for Handling Complaints

Currently, there are four channels through which redress of a complaint may be sought if a person is aggrieved by an administrative act of government. He may complain directly to the organization responsible for the act in question. Alternatively, he may seek redress through a Member of Parliament. Finally, he may lodge an appeal with an appeal tribunal if one is available or he may take action in the courts if the matter is actionable. Each of these channels is discussed in the following paragraphs.

Complaining directly to the responsible organization is a channel that is always available to the citizen seeking redress. No formality surrounds it. All a complainant need do is make known the nature of his complaint to those who occasioned it, either in writing or orally. But this process suffers the weakness that it contains no element of independent review by a third party. Without benefit of a referee, the process may simply perpetuate an adversarial situation between the parties concerned.

A complainant may, of course, lodge a complaint with a superior of the official whose action or inaction gave rise to the grievance, and in that sense seek third-party intervention. But, even if this process of escalation is carried right to the top where the deputy head or the Minister can be drawn

into the matter, the essential weakness remains, for inevitably the investigation will be conducted by officials of the organization concerned. Senior officials may be somewhat blinkered by virtue of their association with the organization, or they may not personally have time to investigate the matter in depth. Their judgment may be affected by the way evidence is placed before them. In short, approaching the organization responsible for a grievance cannot guarantee an impartial review. Many people, cynical about the responsiveness of big institutions, probably do not even bother to approach the source of their complaint.

To gain a direct insight into how federal departments handle complaints, the Committee and its staff conducted a survey of 10 such organizations. Those chosen were considered broadly representative of the core group of government organizations: they ranged from institutions with big programs and daily contact with the general public to those with little contact which were principally concerned with the formulation of policy. The survey included not only discussion with officials at several levels but also review of the handling of actual complaints.

Although public servants at all levels displayed a concern for the proper and speedy handling of complaints, the survey revealed some weaknesses. Notably, there was little general policy direction designed specifically to ensure that complaints are handled systematically and fairly. There were few or no established procedures on the subject. Although senior managers were generally conscious to some degree of the numbers and types of complaints reaching their level, they did not have a comparable awareness of complaints received at subordinate levels. Evidently, the handling of complaints about unreasonable or unjust administrative behaviour was not an issue that, among all the other concerns of government, had attracted a great deal of careful attention in the departments surveyed.

It would no doubt be possible to seek improvements to the present situation by conventional administrative means — by developing new procedures and standards, by issuing these to departments and monitoring departmental performance. And, indeed, the Committee believes that steps in this direction should be taken. However, it appears to the Committee that such steps would be unlikely to remove the central arguments favouring introduction of an “outside” ombudsman. There is a limit to what can be achieved by means of manuals and procedures. And no amount of improvement of this kind

will deal with the root problem: the absence of an independent institution to help deal with complaints received and left unresolved. Errors will continue to occur and a sense of grievance will continue to be felt. It is reasonable to expect that complainants, whether right or wrong, who do not obtain satisfaction, will continue to wish for an impartial "outside" referee to whom they may turn.

As an alternative to dealing directly with the government organization concerned, or subsequent to the failure of a move in this direction, a complainant may enlist the aid of a Member of Parliament. Normally the Member proceeds by asking the relevant Minister or, in some cases, an official of the organization involved, for an explanation. He also has the right to raise questions in the House of Commons. Thus the Member of Parliament is viewed by many individuals as their problem-solver in Ottawa. Although this means of obtaining redress is often very effective, it too has limitations.

To begin with, Members of Parliament have neither the staff nor the facilities to conduct extensive investigations into a multitude of complaints. Given their many other responsibilities, they may also not always have the time to give every complaint the degree of attention that a complainant might wish. Furthermore, some Members may choose to give complaints a higher priority in their affairs than others, leading to considerable variation in the ways in which essentially similar complaints may be handled and possibly even to different results in terms of the resolution of the issues in question.

Whether the Member is on the government side or not may inject an element of variability into both his motivation to press the Minister and the attitude of the latter toward the response he supplies. Finally, a Member does not have the statutory powers that may be required to investigate the details of a case. He cannot, as can an ombudsman, compel the production of documents or the attendance of witnesses, nor can he exercise the right of entry into premises. Such powers would be inconsistent with the concept of parliamentary government. However, there would be no reason why a Member could not enlist the assistance of an ombudsman in dealing with a complaint he has received. Indeed, in such circumstances the role of an ombudsman and that of a Member of Parliament would be quite complementary.

A Minister, of course, has powers of access denied to a Member of Parliament and, in principle, he can exercise these in response to a query from a Member. However, in practice, the investigation of even a minor administrative complaint can

occupy much time, and Ministers are not always able to devote enough of their own resources to such inquiries. Thus the burden of preparing the response to an inquiry by a Member tends to fall back on the official whose action or inaction gave rise to the complaint in the first place. If the Minister finds the explanation of the official adequate, there is little the Member or the complainant can do. In contrast, an ombudsman has his own resources to conduct a comprehensive "outside" investigation.

A related advantage of the ombudsman is that he sees a wide range of complaints. He is therefore in a better position than the individual Member to identify elements of commonality among different complaints, and to detect the presence of a general problem or defect giving rise to individual cases. Although he must be cautious about straying into questions of policy, depending on the nature of the issue and the relationship he enjoys with the responsible organizations, his findings may well lead to improvements in administrative practices, in existing rules and regulations, or even to changes in the provisions of statutes.

Throughout its consideration of the relationship between an ombudsman and Members of Parliament, the central concern of the Committee was whether the creation of an ombudsman would detract from the role of the Member or interfere with his or her relations with constituents. Although specific documentary evidence on the matter is very slim, a recent study of the New Zealand Ombudsman dealt with this question.⁶ The author reported that the great majority of Members believed that the creation of the office had had no effect on their role or on the volume of complaints they received. The Committee was also impressed by the fact that, in general, relations between ombudsmen and the Members of legislatures in different jurisdictions appear to be harmonious. Friction arising from conflicts over role seems to be a comparatively rare occurrence and there was no evidence to suggest that it might be inherent in the nature of the functions concerned.

In the light of the many practical examples of Members and ombudsmen functioning well together, and the other considerations set forth above, the Committee concluded that the ombudsman could appropriately be viewed as an extension of the competence of the legislature and its members to investigate administrative problems. It concluded that an ombuds-

⁶Hill, Larry B., *The Model Ombudsman*, Princeton University Press, 1976.

man would complement rather than detract from the role of the Member of Parliament.

In addition to the two channels already discussed, the public may also turn to a number of appellate bodies, such as the Tariff Board and the Tax Review Board, and of course to the courts. Many complaints regarding administrative actions cannot be appealed to these bodies either because the complaint is outside their jurisdiction or because lodging an appeal would be too expensive and time-consuming. For many people, particularly those who are not at ease with complex institutions and the formality that often accompanies them, these bodies can be frightening. Even well-educated members of society often know little about the law and can be apprehensive about dealing with a process they do not understand. Appellate bodies are somewhat less forbidding, but the range of subjects they deal with is more limited than those which may be brought before the courts. Finally, neither courts nor appellate bodies are centrally concerned with the main preoccupation of ombudsmen, i.e. complaints about administrative actions which normally involve allegations, not of illegality, but of "unfairness". In the latter realm, the ombudsman can sometimes be very effective whereas the courts and the various appeal bodies generally cannot.

To sum up, in reviewing the various procedures and channels available for handling public complaints about administrative matters, the Committee reached a number of conclusions. Drawing a problem to the attention of the organization which gave rise to the complaint lacks the vital element of third-party review. Members of Parliament render an important service in complaint-handling but an ombudsman would complement rather than conflict with their role. Courts and appellate bodies often do not have jurisdiction, and their procedures are frequently too formal and costly to offer a reasonable method of dealing with many administrative complaints. There would therefore appear to be an important class of complaints where the intervention of an ombudsman could provide a significant public service without duplicating existing machinery.

Ministerial Responsibility

The Committee was expressly directed to assess the relationship between the concept of the ombudsman and the concept of ministerial responsibility, presumably with a view to

determining whether the former could have, or might be seen to have, unwelcome effects on the latter.

The subject is a complex and sensitive one: complex because it can be approached from many different angles; sensitive because the concept of ministerial responsibility has undergone an evolution of sorts, the nature and results of which are subject to differing interpretations and can still be the subject of sharp political controversy. It would be inappropriate for a group of senior officials to venture very far into this territory.

Fortunately, there is no need. At one time, the concept of ministerial responsibility may have been interpreted so broadly as to hold a Minister personally to account for any of the failings of any of the officials within the ambit of his statutory control and direction. In such a time, it might have been argued credibly that the introduction of an ombudsman, with his power to investigate and to report to the legislature, would have made it impossible for any Minister to function. In present circumstances this argument is not persuasive. Recent constitutional experience suggests that it is unrealistic to hold a Minister personally accountable for every aspect of administration. The size of government and the range of discretionary powers exercised by officials have made necessary some kind of departure from a rigid, 19th-century interpretation of the concept of ministerial responsibility.

The Committee found it more realistic to take the view, as others have done,⁷ that a Minister is subject to various degrees of responsibility. He must certainly accept full responsibility for matters done properly under his instructions or in accordance with his policy. However, in the case of a problem not affecting an important question of policy, he is generally thought to have met his responsibility if he takes the matter in hand. Where the issue is essentially between a complainant and a particular official, the Minister can hardly be expected to have had prior knowledge of the case or to have had an opportunity to influence it personally. He cannot be acquainted with, or personally criticized for, every detail of administration in his department. However, he is expected to be responsive to individual cases and to see that individual wrongs are righted.

⁷See the observations of Sir David Maxwell Fyfe, British Home Secretary, during the debate on the Crichton Down affair in 1954 which gave the impetus to the eventual appointment of the Parliamentary Commissioner for Administration in Britain. *H. C. Debates* (1953-54), Vol. 530, pp. 1275-1277, 1286-1287.

Thus, the degree of ministerial responsibility seems to diminish — or, perhaps more precisely, the **nature** of ministerial responsibility seems to change — as one moves out of the realm of broad policy and into the domain of administrative action that occurs in a specific and limited context. Conversely, the mandate of an ombudsman starts at the opposite end of the spectrum, with matters of a particular and limited character, and should properly stop short of issues of policy. The result, as one writer has observed, is that, in their application, the two concepts dovetail remarkably well.⁸

Moreover, it must be remembered that the powers of ombudsmen are restricted to reporting. They cannot change matters themselves. Given this absence of executive authority in an ombudsman, the Committee found it difficult to identify any basic conflict between the doctrine of ministerial responsibility and the concept of the ombudsman.

Responsiveness to Complaints

In examining the application of the ombudsman concept to the government, the Committee also had some concern as to whether the creation of the office might be counter-productive by causing Ministers and officials to deal more summarily with complaints, knowing that complainants could always go to the ombudsman if dissatisfied. This concern eventually evaporated because the suggested reaction seemed to be most unlikely. Indeed, in the end, the Committee came to the view that an ombudsman would have the opposite effect — a heightening of the sense of responsibility to deal promptly and fairly with complaints.

General Conclusion

Initially the Committee was reluctant to accept the need for a separate institution to complement existing means

⁸The eminent British constitutional expert, Professor H. W. R. Wade, has expressed this view well: “. . . the ombudsman operates in exactly the area where the doctrine of ministerial responsibility failed to work efficiently . . . so far from weakening ministerial responsibility, therefore, the ombudsman has supplemented it and helped it to work better by being able to investigate and report so that Members of Parliament can if necessary call the minister to account.” “The British Ombudsman: A Lawyer’s View”, *Administrative Law Review* (1972).

of handling complaints. Some of the reasons for that reluctance have already been mentioned. Others had to do with the potential dangers of creating new offices and perhaps new bureaucracies that could turn out to be nothing more than ineffective additions to the existing machinery of government.

On the other hand, the Committee could not fail to be impressed by the fact that ombudsmen function smoothly and well in several jurisdictions, including most of the Canadian provinces. These practical instances of the successful operation of the ombudsman concept were most persuasive, and tended to overcome concerns that eventually appeared to be rather theoretical. Clearly, given sound judgment and good will, the concept can be made to work and work well, providing members of the public with a good deal of assistance in matters of direct and personal importance to them.

The review by the Committee of experience elsewhere did make one point abundantly clear: the success of the office hinges above all on the wisdom and judgment of the incumbent. Carefully drafted legislation and due regard for constitutional principles and practices are clearly important. But, in the final analysis, no amount of drafting and attention to detail can substitute for the qualities of the incumbent, and it is of great importance that he or she be chosen with great care.

If a suitable incumbent is selected, the Committee is convinced that an ombudsman would do much to promote improvements in the handling of individual administrative complaints, and would do so without creating the need for complicated new structures or procedures within the public service. His mere presence would increase the awareness of Ministers and officials of the need to deal promptly and equitably with individuals who perceive that they are victims of an administrative injustice. His independent position should also provide an excellent platform from which to explain the problems and concerns of the private citizen to the bureaucracy and vice versa.

Thus, the basic conclusion is that an ombudsman would be a desirable adjunct to the existing system of complaint handling in the departments and agencies of the federal government.

- The Committee recommends that the concept of the ombudsman, as defined in New Zealand, Australia, and the Canadian provinces, be adopted by the Government of Canada.

JURISDICTION

In the previous chapter, the Committee concluded that in principle an ombudsman could fit well into the structure of the federal government. However, the manner in which he is to fit raises, in the judgment of the Committee, two difficult questions of a jurisdictional nature.

The first relates to the power of the ombudsman to report on certain types of matters. It was established earlier that he can report on "administrative" actions. What does this concept embrace? When is an issue a matter of administration and when is it not?

The second question relates to the type of organization that he is empowered to investigate. Ombudsmen are concerned with "government". What is "government" in this context? Which federal public sector organizations should lie within his jurisdiction and which should not?

Policy and Administration

In discussing ministerial responsibility, the Committee has already noted that the concerns of ombudsmen start at the opposite end of the spectrum from those of Ministers. Ministers are concerned, generally speaking, with broad matters of policy, while ombudsmen are concerned with particular and specific acts of an administrative nature. However, defining the difference between policy and administration is no easy matter. Many relationships in government hinge upon the distinction. Yet it continues to defy clear-cut description.

The difficulty arises from the fact that the definitions concerned can only be understood clearly in the context of particular circumstances. What is a matter of policy may depend, for example, upon such factors as the political sensitivity of the issue as well as its intrinsic importance in the general scheme of things. A single issue may thus be a policy question at one time, when it is of active political concern, and a matter of routine administration at a later time, when in political terms the issue has been resolved. Or it may be seen

as a matter of policy at one level of management in a department but as a matter of administration at a level above.

As an example of how perspective can affect definition of what constitutes a matter of policy, consider the case of a government office charged with the duty of distributing pension cheques monthly. The director of the office might regard as a matter of policy a decision to effect distribution locally in alphabetical order of recipients. But, if this decision worked a continuing hardship on those always at the tail-end of distribution, an ombudsman would likely regard it merely as a matter of administration upon which he would be entitled to comment. And, of course, in the general governmental sphere in which an ombudsman operates, so it would be, for the policy aspect would be confined to a decision to pay pensions in certain amounts, once a month, to persons in certain circumstances. How it was done would be a matter of administration.

The perspective of an ombudsman on these issues would have to be a broad one. On the one hand, he would not wish to adopt an interpretation of policy that excluded him from examining routine decisions and activities of organizations which are generally accepted as being matters of administration. On the other hand, he would obviously wish to keep an informed and intelligent eye on the general climate in which he operates — for it would be embarrassing and unfortunate for him if he were perceived to be engaging in policy debates more properly the purview of political figures or of Parliament itself. By and large, ombudsmen must avoid the broad issues of public affairs and concentrate on particular and specific problems affecting individual members of the public. The ombudsman who strays inadvertently into matters of policy risks serious damage to his personal credibility and to the reputation of his office.

The previous discussion indicates that there are substantial problems inherent in trying to provide, for legislative purposes, a clear description of the principal powers and responsibilities of an ombudsman. Matters of detail, such as his power to recruit or his channels of reporting, are comparatively easy to deal with; but defining the central thrust of his functions has posed difficulties, because concepts such as "policy" and "administration" or provisions relating to the "administrative acts of government" are subject to such varied interpretations.

Different countries have wrestled with this matter in different ways. The Norwegian act directs the Ombudsman

toward "errors committed or negligence shown". The Danish Ombudsman looks into "arbitrary or unreasonable decisions, mistakes, acts of negligence". In Israel, the Commissioner for Complaints deals with acts which are "contrary to sound administration or unduly harsh or manifestly unjust", while in France the Médiateur is concerned with whether a government body has "functioned in accordance with the public service mission that it should render".

In Britain the Parliamentary Commissioner has jurisdiction only over "maladministration" in the context of "the exercise of administrative functions of [a] department or authority". He is specifically constrained from questioning "the merits of discretionary decisions taken without maladministration". By reason of these provisions the first British Parliamentary Commissioner maintained that the act provided him with authority to examine only the **process** whereby a decision was reached and not its merits, regardless of the quality of the decision. However, in the opinion of the Select Committee of Parliament to which he reported, this degree of caution was excessive. The Committee urged the Commissioner to broaden his interpretation to include at least the merits of those decisions which were "thoroughly bad" in themselves, whatever the process by which they had been reached. The net result of these and subsequent developments is that the meaning of "maladministration" in the British legislation now seems somewhat uncertain: one expert has concluded that "nobody knows what it means" and that "it needs to be abandoned".⁹

More recently, the British Section of the International Commission of Jurists has been roundly critical of both the vagueness of the term and the narrowness of the legislation itself, indicating that it is more restrictive than that of other jurisdictions.¹⁰ It has recommended that the Parliamentary Commissioner should be empowered to investigate any "unreasonable, unjust or oppressive action", instead of "maladministration", and to suggest changes in legislation, including statutory instruments, and in departmental practices.

The draftsmen of legislation creating many of the more recent ombudsmen, including those in Australia and the Canadian provinces, have found in the New Zealand legislation a happy example to follow. That legislation, passed in 1962 and

⁹Marshall, Geoffrey, "Maladministration", *Public Law*, 1973, page 32.

¹⁰The British Section of the International Commission of Jurists (Justice), *Our Fettered Ombudsman*, London, 1977.

re-enacted in 1975, gives the ombudsman power to investigate decisions "relating to a matter of administration" affecting a person and to comment where, in his opinion, an act or omission was "contrary to law"; "based wholly or partly on a mistake of law or fact"; "unreasonable, unjust, oppressive, or improperly discriminatory" or in accordance with a rule of law or a provision of any enactment suffering from these same defects; or "wrong".¹¹ These areas have been listed (not in the precise order of the act) in decreasing order of precision. They start with a core area that is reasonably easy to define and move ultimately to the general concept, "wrong".

These general powers to investigate and comment are constrained in one important area of administration, namely, those instances in which, pursuant to an act or regulation, an official has been required to exercise his own judgment on a matter. A decision of this type, known as a discretionary decision, cannot be criticized by the ombudsman simply because he considers it "wrong". Rather, he must show that a discretionary power was exercised "for an improper purpose or on irrelevant grounds or on the taking into account of irrelevant considerations".

The strength of the New Zealand legislation, as revealed in its practical consequences in a number of jurisdictions, is that it seems to have provided enough precision to steer the ombudsman in the right direction, while its more general provisions ("unreasonable, unjust . . . wrong") have furnished him with some latitude to exercise his own judgment. In those jurisdictions in which this legislative approach has been adopted, ombudsmen seem to have avoided the interpretational difficulties encountered in Britain, and they have felt themselves able to address not just the process involved but in certain instances the merits of administrative decisions or actions. At the same time, partly due to the guidance afforded by the legislation, and partly due also to the common sense and good judgment of incumbents of the office, ombudsmen by and large have recognized that they have no mandate to become involved in matters of policy.

In the view of the Committee, the provisions regarding power to comment in the New Zealand legislation would provide an appropriate operational framework for a federal ombudsman in Canada.

¹¹In Quebec the final provision, based on the word "wrong," was omitted.

- An ombudsman should be empowered to comment on acts, omissions or decisions relating to matters of administration and affecting persons in their personal capacities, if, in his opinion, such acts, omissions or decisions have been contrary to law, unreasonable, unjust, improperly discriminatory, or wrong.
- An ombudsman should be empowered to comment on acts, omissions and decisions which arose from a rule of law, enactment, regulation or practice that was unreasonable or improperly discriminatory.
- An ombudsman should be empowered to question the merits of decisions made in the exercise of a discretionary power only where the power has been exercised for an improper purpose or on irrelevant grounds or because irrelevant considerations have been taken into account.

Organizational Jurisdiction

The previous section reviewed broadly the sorts of issues upon which the ombudsman is empowered to comment. It is also necessary to examine the types of organizations which should be subject to the ombudsman's scrutiny. In the following paragraphs the Committee reviews this question and endeavours to set out some guiding principles.

Experience Elsewhere

The jurisdictions of foreign ombudsmen appear to have been determined by pragmatic considerations relating to the system of government in the country in question. For example, in Sweden and Finland the jurisdiction of the Ombudsman is defined in relation to his function of supervising the observance of the laws by the courts and by public officials. On the other hand, the jurisdiction of the British Parliamentary Commissioner for Administration is confined in the main to central government departments under the day-to-day direction of Ministers. The New Zealand legislation, generally followed by Canadian provinces, adopts a broader approach, and brings within the purview of the Ombudsman all

departments and agencies which the public commonly regards as belonging to government administration. The practical consequence of this approach is to include in the jurisdiction many institutions subject to a lesser degree of direct ministerial control than those within the purview of the Parliamentary Commissioner in Britain. This was also the approach adopted in Australia. In France the Médiateur has an extremely wide jurisdiction covering the functioning of all administrative organs at the national level, local authorities, public establishments and any other body vested with a public service mission.

However, although the extent of the organizational scope of ombudsmen differs somewhat from one jurisdiction to another, there are some common features. The head of state (or equivalent) is excluded, as are the legislature and legislative committees. The proceedings of Cabinet are excluded except in Denmark and Finland. The courts too are excluded, except in Sweden and Finland. In respect to the executive branch of government, departments and ministries are included as are most central agencies. However, almost all countries exclude commercial state corporations.

The Canadian Situation

In seeking the most appropriate method of determining the jurisdiction of a federal ombudsman in Canada, the Committee finally concluded that an approach somewhat along the lines adopted by New Zealand and Australia might be well suited to Canada, given the similarities in tradition and structure and the success which the New Zealand institution has long enjoyed. Thus our point of departure in defining the jurisdiction of an ombudsman has been the principle that he should have the power to investigate and comment on the actions of those organizations which the public would view as constituting the administrative arm of the federal government. It would clearly be detrimental to the office if cases continually arose which appeared to be legitimate examples of government maladministration but were consistently rejected as being outside the authority of the ombudsman. It seemed appropriate therefore to draw the concept of the federal government quite broadly in the first instance and then to argue that, unless there were clear grounds for excluding an organization, it should be included.

In examining what might constitute legitimate grounds for exclusion of organizations, the Committee endea-

voured to establish criteria that would determine the extent of the organizational jurisdiction of an ombudsman. This proved a complex exercise because of the varied character of public institutions at the federal level of government in Canada. The "government" includes a number of types of organizations created to suit particular needs and therefore differing in one or more basic characteristics. As a consequence, the Committee was unable to identify criteria that would establish the jurisdictional perimeter for an ombudsman without raising difficult problems of interpretation.

An example is afforded by the concept of ministerial control. The Committee considered whether organizations subject to a certain degree of control or authority should be within the jurisdiction of an ombudsman, those subject to less control being excluded on grounds that the public would tend not to identify them with the "administrative arm of the federal government". This proposal raised three problems. In the first place, it proved difficult to develop any yardstick to measure control. Control over federal institutions is exercised in many ways: through appointments to governing bodies, through operating and capital budgets, through reporting relationships, and so on. Some organizations which seemed highly controlled in some respects appeared less so in others. In short, no clear pattern could be readily established and thus the principle did not seem to help much in setting jurisdictional boundaries. Secondly, even where it could be established with some precision that an organization was not closely controlled, there could be no assurance that the public would consider it "outside" the federal government. Finally, the fact that an organization is outside the day-to-day control of a Minister would not preclude Parliament, through a parliamentary officer, from reviewing its administrative errors. In fact, it can be argued that the less the degree of direct ministerial control, the more the need for a channel whereby valid but unrectified complaints of administrative injustice can be investigated. Thus, on grounds of both practice and principle, the Committee rejected ministerial control as a suitable concept to set boundaries for the jurisdiction of an ombudsman.)

The Committee also considered whether organizations should be excluded because they would be unlikely to deal with the public frequently, and would thus be unlikely to engender many complaints. However, all organizations have some contact with the public and all are susceptible to administrative error. Practically speaking, it would put the ombudsman in an uncomfortable position if he had to tell a complainant

that an issue was outside his jurisdiction because no one had thought the responsible organization would generate many complaints! The Committee therefore also rejected this as a criterion to establish jurisdictional limits.

Constitutional Considerations

It seems, however, that valid reasons for excluding some institutions exist on constitutional grounds. The ombudsman would be an officer of Parliament. As such, it is logical that his concern should focus on those institutions that are ultimately responsible to Parliament. This suggests that it would not be appropriate for the ombudsman to be concerned with the office of Governor General. Following the practice in most other countries, the Committee also considers that in view of the tradition of independence surrounding the judiciary, it would not be appropriate for the ombudsman to be concerned with the courts.

Because of the traditional relationship that exists between Parliament and Cabinet as a collective institution, the Committee determined that it would be inappropriate for the ombudsman to have jurisdiction here. It is an established practice in this country that the deliberations of Cabinet be kept confidential. There exists a related tradition of Cabinet solidarity which is incompatible with outside intrusions or investigations.

Constitutional considerations also suggest that, where the jurisdiction of the federal government itself ends, so should that of the ombudsman. It would not be suitable for a federal ombudsman to be seen to be criticizing the administration of organizations whose principal accountability is not to the Parliament of Canada. An ombudsman having responsibility for organizations only partially under federal control might, for example, find himself investigating or reporting to Parliament on an injustice having at its roots the actions of persons accountable to, or practices authorized by, another government.

The Committee therefore concluded that an ombudsman at the federal level in Canada should not have jurisdiction in respect of organizations having substantial executive participation (e.g. participation on the governing body) by persons accountable to other legislatures or to private interests. This would imply that the following organizations should be excluded from his jurisdiction:

Canadian Intergovernmental Conference Secretariat,
Columbia River Treaty Permanent Engineering Board,
International Boundary Commission,
International Joint Commission,
Roosevelt-Campobello International Park Commission,
The Seaway International Bridge Corporation.

However, advisory bodies in which participation is based on the need for expert advice or representation of some non-governmental group in society should not be excluded. Examples of such organizations are the Advisory Council on the Status of Women and the National Design Council.

This criterion also led the Committee to adopt the view that the jurisdiction should not extend to the governments of the Yukon and Northwest Territories. The administration of these governments is largely in the hands of councils, most members of which are locally elected. In the view of the Committee, any decision regarding an ombudsman for their activities should rest with these councils. The Committee suggests, however, that if the federal government appoints an ombudsman, it would be appropriate to encourage the Territories either to do so or to request the extension to territorial government organizations of the jurisdiction of the federal ombudsman.

Commercial Considerations

Organizations of a corporate nature having an essentially commercial orientation posed a particularly difficult problem for the Committee. Such organizations take their principal direction, at least in respect of their day-to-day administration, from market forces and operate in some form of competition with firms in the private sector. The market orientation of these organizations means that their behaviour is, by and large, that of private rather than public sector entities. That is, they are expected to display sound commercial practices. The relationship between such firms and the individual members of the public may be viewed as that between buyer and seller and is often of a contractual nature. Were an ombudsman to have jurisdiction in respect of governmental organizations of a commercial nature he would be faced with the difficult task of defining and applying different standards to their activities than to those of other governmental organizations in order to avoid placing them at a disadvantage vis-à-vis their competitors. Following the practice of most other coun-

tries with ombudsmen, the Committee concluded that government commercial corporations whose operations are to a significant extent in competition with those of firms in the private sector, either domestic or foreign, should not be included in the jurisdiction of an ombudsman.

In deciding whether certain corporations met the foregoing criteria the Committee drew a distinction between the general public's perception of the role of such corporations and how they relate on a day-to-day basis with individual members of the public. On the one hand, such corporations are undoubtedly perceived by the public as instruments of government in terms of their mandates to achieve national policies. On the other hand, in their dealings with individual members of the public, they are commercial customers or suppliers, and as such their administrative procedures should be judged by generally accepted commercial standards. For example, the complaint-handling procedures of Air Canada or Canadian National Railways should be judged on the basis of normal practice in the transport industry rather than in accordance with the administrative practices of government. In considering the Canadian Broadcasting Corporation, the Committee came to the view that complaints regarding its administrative acts would arise almost exclusively from its relations with suppliers and performers, matters in which the CBC is surely to be judged in relation to the practices of the broadcasting industry rather than the administrative norms of government. Of course the public may have complaints about CBC programming but these would not be considered matters relating to administration affecting a person in his personal capacity and thus generally would not be within the competence of an ombudsman.

Having in mind the foregoing, the Committee concluded that the following organizations should be excluded from the ombudsman's jurisdiction:

- Air Canada,
- Atomic Energy of Canada Limited,
- Canadian Arsenals Limited,
- Canadian Broadcasting Corporation,
- Canadian Commercial Corporation,
- Canadian Film Development Corporation,
- Canadian National Railways,
- Canadian Patents and Development Limited,
- Cape Breton Development Corporation,
- Crown Assets Disposal Corporation,
- Defence Construction (1951) Limited,

Eldorado Aviation Limited,
Eldorado Nuclear Limited,
Export Development Corporation,
Federal Business Development Bank,
Loto Canada,
National Arts Centre Corporation,
Petrocan,
Teleglobe Canada,
Telesat Canada.

Officers and Agencies of Parliament

There exist several institutions and offices which report directly to Parliament, as would an ombudsman. Most perform functions which it would be undesirable to place under the direct control of the executive. They include the Auditor General, the Commissioner of Official Languages, the Chief Electoral Officer and the Public Service Commission. Generally speaking, these institutions and offices have jurisdiction over one another and the Committee could see no reason, either legal or constitutional, for excluding them from the jurisdiction of an ombudsman. However, in the view of the Committee, institutions under the day-to-day control of Parliament which report directly to the Speaker of the Senate and/or the Speaker of the House of Commons, such as the Library of Parliament, should not fall within the purview of an ombudsman.

The Armed Forces and the RCMP

The Committee gave careful consideration to the question of the RCMP and the Armed Forces and concluded that there were no reasons to exclude these organizations. The Committee noted that complaints regarding police actions might require special expertise on the part of an ombudsman or his office.

The Committee noted also that problems might arise regarding complaints against the RCMP acting under contract to the provinces. In eight out of 10 provinces, the RCMP provides police services to the provincial government under contractual arrangements. If a citizen complains about the actions of an RCMP officer who is working on a provincial matter, what is the jurisdiction of a federal ombudsman? And

what is the role of the provincial ombudsman, where one exists?

After careful consideration, the Committee concluded that complaints of this kind should be the responsibility of a federal ombudsman. Its principal reason for doing so was related to the fact that the manner in which the Force carries out its work, even when acting under provincial power, is by the terms of the contract prescribed federally, in accordance with standards which, for effective management of a federal force, must be uniform across the country. However, the Committee concluded that, if a federal ombudsman were created, prior consultation with provincial authorities would be necessary to establish an understanding as to the role of the institution in respect to the RCMP when acting under contract to the provinces.

Regulatory Agencies

Regulatory agencies function to a certain extent as courts and are generally insulated from the day-to-day influence of government. They also have extensive powers to make and enforce rules. Because of these factors the Committee considered whether it would be appropriate to include them within the jurisdiction of an ombudsman. However, as these agencies affect persons through administrative actions and inactions in much the same manner as departments, the Committee could see no reason to exclude them. The competence of the ombudsman to investigate complaints against their actions would not affect the quasi-judicial functions of such agencies, because an ombudsman would not be empowered to comment on the merits of their decisions but only on the process by which they were reached. Nor is there a possibility that complainants would be deflected from appealing decisions to the courts or other appellate tribunals for, as will be pointed out later, a federal ombudsman should not be empowered normally to investigate complaints about decisions subject to review by the courts or another authority.

Marketing Boards

The Committee gave careful consideration to whether marketing boards were of a commercial nature and should therefore be excluded from the jurisdiction of an ombudsman.

It concluded that price stabilization boards, such as the Agricultural Stabilization Board and the Fisheries Prices Support Board, which ordinarily make deficiency payments to producers, cannot be described as commercially-oriented in their essential relationship to the public. Supply management agencies such as the Canadian Egg Marketing Agency and the Canadian Turkey Marketing Agency develop policies and coordinate comprehensive marketing schemes which are implemented by provincial agencies. In addition certain of them intervene in the markets; however, this aspect was not considered sufficient justification for their exclusion. The Committee found it more difficult to make a judgment about the Freshwater Fish Marketing Corporation and the Canadian Saltfish Corporation. Parliament has given these organizations such a strong and pervasive control over interprovincial and international marketing that a normal buyer/seller relationship can hardly be said to exist. On balance, the Committee concluded that they also should be included within the jurisdiction of an ombudsman.

The Committee noted that the operations of all these boards are affected to varying degrees by the provisions of federal-provincial agreements and that, in some cases, provincial bodies have been given the right to nominate or to appoint board members. Nevertheless, all of the federally-constituted boards exercise their powers under federal legislative authority and report annually to Parliament. The Committee considered that provincial involvement, to the extent it exists, would not be sufficient to justify their exclusion and concluded that appropriate coordinating arrangements between a federal ombudsman and his provincial counterparts could be worked out to handle such jurisdictional problems as might arise.

Implementation

The previous sections of this chapter have established the broad principles and criteria which the Committee believes should delimit the organizational jurisdiction of an ombudsman, now and in the case of future government institutions. Appendix C is a list of organizations which, in the view of the Committee, meet the principles and criteria and which could constitute a schedule defining the organizational jurisdiction of a federal ombudsman. However, the Committee suggests that this Appendix and the lists of organizations suggested for exclusion in the preceding paragraphs be examined further

prior to the drafting of any ombudsman legislation. Consultation with all the organizations involved would be desirable, if only to reveal any complications which the Committee may have failed to uncover.

The Committee gave careful consideration to the possibility that an ombudsman might, during the first two years of operation, be overwhelmed by the sheer quantity and the complex variety of complaints against a large number of organizations. It examined the advantages and disadvantages of breaking the list of organizations into two parts, those in the first part to constitute the initial jurisdiction and the remainder to be included within a stated period. However, this option was finally rejected on the grounds that it would lead to public confusion. The Committee concluded that, provided an ombudsman was given adequate resources, it would be preferable to include within his jurisdiction from the beginning all organizations meeting the guidelines discussed above.

- The jurisdiction of an ombudsman should include all institutions of the federal government established for a public purpose, subject to the following exclusions:
 - (1) institutions which it would be inappropriate to include on constitutional and related grounds, namely the Governor General and his household, Parliament itself, Cabinet and the courts;
 - (2) institutions which are not principally accountable to the Parliament of Canada; and
 - (3) institutions of a corporate nature which are in competition with firms in the private sector and whose relationship with the public is essentially of a commercial nature.
- The organizational jurisdiction of an ombudsman should be defined by schedule and should comprise those organizations listed in Appendix C, subject to further examination of the list prior to the drafting of any legislation.
- It should be possible to add organizations to the jurisdiction of an ombudsman at any time by order in council. It should be possible to delete them in the same manner, on the condition that an order in council for this purpose would have effect unless disapproved by Parliament within a predetermined period.

THE OPERATION OF THE OFFICE

To this point, the report has dealt with rather general matters. The purpose of this chapter is to comment on more detailed issues relating to the organization and modus operandi of the ombudsman. The chapter falls into three parts. The first deals with the establishment of the office, where measures are proposed to ensure its independence and a number of points are made about its organization and its relationship with provincial ombudsmen. The second part is concerned with the handling of complaints and the undertaking of investigations. The third part focuses primarily on the reporting powers of the office.

Establishing the Office

The Importance of Independence

By definition, an effective ombudsman must possess a high degree of independence. This in turn demands that he or she have particular characteristics, including a strong sense of responsibility to Parliament and the public, a strong interest in the quality of public administration, a strong ethical sense and, above all, a capacity for good judgment. Any concern about the independence of the office, or about possible abuse of that independence, will be diminished to the degree that these characteristics are present in the incumbent of the office. Selection is therefore a matter of great importance.

Independence can be secured only if it is coupled with political impartiality. For this reason, the Committee believes that, if a federal ombudsman is to be appointed, every effort should be made to involve in the selection process (and, if at all possible, to secure a consensus among) all political parties represented in Parliament.

In another sense, independence is also dependent on appropriate arrangements relating to such questions as salary and pension rights, the term of appointment and the

method of removal, and the degree to which an ombudsman is given power to control the human and financial resources allocated to his office. The Committee has concluded that such arrangements should be made.

The preservation of the independence of the ombudsman has been a major concern in each of the jurisdictions that have ombudsmen and, with minor variations, similar protections have been built into the legislation concerned. In Canada, a parallel concern has been reflected in legislation governing the offices of the Auditor General and the Commissioner of Official Languages. Following the thrust of the latter legislation, and the general pattern of ombudsman acts in other jurisdictions, the Committee has decided to put forward a number of specific recommendations on the subject.

- In matters of appointments, salary and pension, term of office, re-appointment, retirement, suspension and removal, and the degree of financial and management control over resources required for the proper functioning of the office, provisions should apply to a federal ombudsman that are similar to those applying to the Auditor General and the Commissioner of Official Languages, or to either of them where the act pertaining to the other is silent on a matter. Specifically, it is recommended:
 - (a) that the procedure for appointment be that adopted for the Commissioner of Official Languages, i.e. appointment by commission under the Great Seal after approval by resolution of the Senate and House of Commons;
 - (b) that the term of office be for seven years, with provision for re-appointment for one or more terms of equal or lesser length;
 - (c) that salary and pension be established and maintained at an appropriate level by linking them to the salary and pension accorded another public position, preferably a senior position in the judicial hierarchy;
 - (d) that the ombudsman hold office during good behaviour, removal to be effected by the Governor in Council at any time on address of the Senate and House of Commons;
 - (e) that, in all matters relating to the management of resources of the office, the ombudsman be

- accorded the same powers as are accorded the Auditor General;¹² and
- (f) that the staff of the office should be appointed in accordance with the Public Service Employment Act and the office of the ombudsman should be declared to be a separate employer under the Public Service Staff Relations Act.

Structure of the Office

Two related structural issues would have to be tackled in creating the office of ombudsman. Its relationship with other ombudsman-like offices would have to be clarified. And the question of whether to create one or several ombudsmen would have to be resolved.

At present, Canada has a Correctional Investigator for penitentiary services and a Commissioner of Official Languages, both of whom perform ombudsman-like duties. In addition, provision has recently been made for a Privacy Commissioner who would have ombudsman-like responsibilities; and the recently published Green Paper entitled *Legislation on Public Access to Government Documents* proposes, as one alternative means of handling complaints in respect to freedom of access to government documents, an Information Commissioner with Advisory Powers. In the view of the Committee, it would be confusing to the public, and cumbersome for Parliament and its Committees, to have too many officers of this kind with separate spheres of activity.

The Committee examined the responsibilities of the two offices that are now in being and concluded that the office of the Correctional Investigator (who is currently an officer of

¹²Under the *Auditor General Act* these powers include the authority:

- subject to such conditions as the Public Service Commission directs, to exercise and perform by delegation the powers, duties and functions of the Public Service Commission under the *Public Service Employment Act*; and to exercise by delegation the powers, duties and functions of the Treasury Board in relation to personnel management under the *Financial Administration Act*;
- to prepare classification standards;
- to suspend employees;
- to contract for professional services;
- to prepare estimates for the office and report to Parliament on the adequacy of appropriations received; to be exempt from the requirement to divide the appropriations into allotments.

the Executive) should be integrated into that of the ombudsman. It also concluded that other ombudsman-type functions, such as those of the Privacy Commissioner and the suggested Information Commissioner with Advisory Powers, should also be integrated with those of the ombudsman.

The Commissioner of Official Languages presented a different case, in that a sizeable portion of work associated with that office involves duties other than those relating to the handling of complaints. Moreover, the office is not restricted to administrative matters as is the ombudsman. The Committee therefore concluded that its separate status should be preserved.

The Committee next turned its attention to the question of how the office of an ombudsman should be organized to take into account the needs of specialized functions (such as that of the Privacy Commissioner, the Correctional Investigator, and an Information Commissioner), the anticipated volume of complaints, and the probable requirement for a regional presence.

Two basic alternatives were examined:

- (a) a multi-ombudsman approach wherein a number of essentially co-equal ombudsmen, under a common administrative "umbrella", would each exercise, in respect of a particular function or region, the full powers of an ombudsman to investigate complaints and to report to Parliament;
- (b) a single-ombudsman approach wherein all powers would be exercised by one statutory ombudsman, the requirements of volume and functional and regional specialization being dealt with by means of delegation to an appropriate staff.

The first alternative provides for the direct involvement of a designated ombudsman in the handling of individual complaints — a feature considered by some observers to be essential if the institution is to avoid becoming just another depersonalized bureaucracy. A single ombudsman would almost certainly be unable to give his personal attention to each case if the number of complaints proved to be large, and it might be that the range of expertise required would be beyond the capacity of any single incumbent.

However, the first alternative has a major disadvantage. Unless a strong coordinating influence were to emerge, the arrangement would probably lead to inconsistencies and perhaps to conflicting views in reports made to Parliament. Each ombudsman could very easily develop different procedures and standards for complaint handling, which

would be difficult for Parliament to deal with and generally confusing to the public. Also, unless great care were to be exercised, the creation of a collegial model of co-equal ombudsmen, each with full powers to dispose of cases and to report thereon, would fail to provide a comprehensive overview of administrative deficiencies — a feature which could be important in calling attention to faults of administration spanning regional or functional boundaries.

The Committee concluded that the most appropriate arrangement would result from combining the strengths of the two alternatives while eliminating the weaknesses of each. The first part of its conclusion was that it would be advisable to provide for a single ombudsman as a statutory officer with full powers to investigate and to make reports on specific cases to Ministers and to Parliament. The second part of the conclusion was that, in order to deal with the requirements of whatever might be the volume of complaints, and in order to meet the expected need for specialized knowledge, at least in some fields of endeavour, provision should be made for the appointment of assistant ombudsmen.

- There should be only one federal ombudsman. However, statutory provision should be made for the appointment by the ombudsman with the approval of the Governor in Council, of one or more assistant ombudsmen responsible to the ombudsman.¹³ Each assistant ombudsman should be empowered to dispose of individual cases under the general authority of the ombudsman, except when the involvement of a Minister or a report to Parliament is required, in which case the matter should become the responsibility of the ombudsman.

The Committee anticipates that each assistant ombudsman would be responsible for a particular functional area of administration, such as that encompassing social programs, or a particular category of complaints requiring special treat-

¹³It should be noted that, in the view of the Committee, the term "ombudsman" has a sufficiently universal quality to be considered for use in both of the official languages of Canada. It should also be noted that the term "assistant ombudsman" in English has a suitable counterpart in French and for this reason is to be preferred over any alternative considered by the Committee.

ment.¹⁴ In regard to the latter, it seems likely that two categories of complaints will almost certainly require special handling and possibly special powers: those arising from the exercise of police or enforcement powers; and those coming from inmates of federal penitentiaries and parolees. Additionally, it may also be that complaints concerning privacy or freedom of access to information will occur in sufficient volume to justify specialized assistant ombudsmen. On the latter point, the Committee was unable to make any reliable assessment.

Before leaving the subject of the "structure of the office", the Committee should record its view that, if a federal ombudsman is established, he and such assistant ombudsmen as may be appointed, will require a legal capacity to delegate some of their powers to members of their staff.

- The ombudsman, or any assistant ombudsman, should be permitted to delegate his powers to staff, except the power to close any case where the findings of the office are disputed by either of the two parties concerned.

Relations with Provincial Ombudsmen

There are many matters of interest to ombudsmen in respect to which it would be desirable for a federal ombudsman to establish cooperative relationships with his provincial colleagues. A continuing interchange of ideas on objectives, methods and procedures and the provision of information to the public, to mention only a few subjects, would be mutually beneficial and would help to strengthen the tradition of effective 'ombudsmanship' in Canada. Consultation would be particularly useful in respect to complaints having to do with programs in which both federal and provincial levels of government are involved as a result of either shared or delegated decision-making.

Although it considered the matter at some length, the Committee concluded that it would not be appropriate for the federal ombudsman to enter into formal arrangements

¹⁴The Swedish office, which has expanded over the years, now has four ombudsmen including one designated as the Chief Ombudsman. Although their individual powers exceed those which we have proposed for assistant ombudsmen, their duties are divided along the general lines advocated.

whereby provincial ombudsmen would act on his behalf in the conduct of investigations into federal matters, if only because it would be undesirable for provincial officers to comment on federal administrative practices (or vice versa). With this one reservation, however, the Committee felt that it would be useful and desirable for a federal ombudsman to establish cooperative relations with his provincial counterparts.

Staff

The Committee found it impossible to arrive at any firm conclusions about the staff requirements of a federal ombudsman. There is no basis for an accurate forecast of the number of complaints which the office would be called upon to handle. The experience of other jurisdictions is of limited value in this respect. The per capita complaint load varies greatly according to the structure of the various governments, the effectiveness of their methods of complaint handling, the extent of the jurisdiction of the ombudsman, and the disposition of the various publics to complain. It is evident however that, because in Canada many activities of government which directly affect individuals are carried out by provincial governments, the number of complaints to be handled by a federal ombudsman can be expected to be considerably less than would be the case if Canada were a unitary state.

The modus operandi of the office can also have a significant effect on the resources required, and vice versa. In some jurisdictions the ratio of complaints to the size of the staff working for the ombudsman is very high, with the result that the ombudsman must rely heavily, in the first instance at least, on a departmental review of complaints. He must reserve his limited investigatory resources for those relatively few cases which need them most. Jurisdictions having more generous staff allotments can afford to investigate a higher proportion of cases, to initiate investigations on their own, and to carry out more extensive public information activities designed to ensure that the public is aware of the ombudsman as a means of obtaining redress.

The appropriate initial approach, we believe, is to strike a balance. Failure to provide a staff adequate for the prompt acknowledgement and referral of all complaints received and for the investigation of those requiring that type of treatment, would place the credibility of the office at risk, both with the public and the bureaucracy. To err initially in

the other direction might encourage the ombudsman to adopt a style of operation which Parliament might not wish to support in the longer run, after some experience with the institution had been obtained.

Overall, the Committee is of the view that the minimum staff resources required would, in the jargon of the trade, represent about 60 man-years.¹⁵ It believes that, although this allocation would be adequate at the outset, the eventual requirement could be two or three times greater. The Committee therefore feels an obligation to indicate that, if it decides to support the basic concept, the government should be prepared to devote up to \$5 million annually to the ombudsman function — a level of expenditure which could well be reached within the first two years of operation.

Determining Competence to Investigate

This section of the report deals with the issues that arise in connection with the handling of complaints by an ombudsman prior to the commencement of an investigation.

Eligibility of a Complainant

The process of complaint handling commences when a complainant articulates a grievance to the ombudsman. The Committee was faced at the outset, therefore, with considering who might constitute an eligible complainant. In principle, it would appear that the right of access to the ombudsman should be as widely held as possible. The ombudsman should be empowered to accept any complaint addressed to him, regardless of its source, provided the complainant has a personal interest in the matter and has been directly affected by it, and provided of course that the complaint itself falls within the ambit of the ombudsman.

Other jurisdictions have followed this approach. Legislation commonly defines all individuals and corporate bodies as legitimate complainants. In addition, most jurisdictions (e.g. five Canadian provinces, Britain, New Zealand and

¹⁵This estimate assumes that the ombudsman will find it necessary to open regional offices to facilitate contact with complainants and the investigation of at least certain types of complaints.

Australia) also include unincorporated groups. We see no reason to cast the list of eligible complainants less broadly.

- Eligible complainants should include individuals, corporations and unincorporated groups. However, to be eligible, the complainant must be directly affected in his or its personal capacity by the matter that is the subject of complaint.

Except for complaints about actions taken abroad (see below), the Committee is satisfied that access to an ombudsman should not be limited to Canadian citizens or even to Canadian residents. It seems clear that maladministration should be combatted whether it affects someone who has deep roots in Canadian society or someone who is a guest in our midst.

- Access to the ombudsman should be available to all persons and to all bodies of persons lawfully present in Canada or, if temporarily absent from Canada, entitled to return to Canada.

Form of Complaint

The Committee concluded that, for the sake of accuracy, there should be a general provision, as is usually the case elsewhere, specifying that only complaints in writing should be formally accepted. The responsibility to set down the complaint should fall normally upon the complainant. However, there will be cases when for reasons of age, infirmity, or other factors, a complainant will not be able to meet this requirement, and this fact should not of itself prevent access to the ombudsman.

- Every complaint to the ombudsman should be made in writing and should, whenever possible, be set down by the complainant. If the ombudsman is satisfied that for good reason the complainant cannot adequately set down the cause of his concern, he should have discretion to assist the complainant to frame the complaint in writing or to accept a complaint set down by a third party. In all cases, however, the complainant himself should vouch for the accuracy of what is written and authorize investigation of the complaint.

Eligibility of a Complaint

The office of an ombudsman should not supplant existing methods for dealing with complaints. The Committee is therefore of the view that, in general, unless other available means of redress have been tried without avail, the ombudsman should be precluded from accepting a complaint. However, for reasons described earlier in the report, situations may arise in which these other means of redress are judged to be unsatisfactory or inappropriate. We therefore believe the ombudsman should have discretion to investigate a complaint if, because of special circumstances, he believes that insistence on recourse to the conventional channels of redress would be unreasonable.

- When the subject of complaint is a matter for the courts, or where there is a statutory right of appeal, the ombudsman should generally be precluded from investigating the complaint concerned. However, he should have discretion to investigate such a complaint if he is of the opinion, in view of the presence of special circumstances, that insistence on recourse to these other instruments of redress would be unreasonable.
- Where there is no other formal means of redress and where, in the opinion of the ombudsman, the complainant has taken all reasonable steps to obtain rectification directly from the government organization concerned, but to no avail, the ombudsman should have discretion to investigate the matter which is the subject of a complaint.

Even when other means of redress have been explored, the ombudsman should not be obligated to investigate every matter referred to him which falls within his jurisdiction. Experience in other jurisdictions has shown that not all complaints are worthy of investigation and that, in some cases, investigation would be fruitless because the complaint is such that it could not be rectified no matter how worthy it might otherwise be. A time limit on the filing of complaints would seem to make good sense.

- The ombudsman should be empowered to refuse to investigate a complaint which, in his opinion, is con-

cerned with a trivial matter, or is frivolous, vexatious or made in bad faith, or concerns a matter of which the complainant, without taking action, has had knowledge for more than one year.

- The ombudsman should have a general discretion to refuse to investigate or to cease to investigate a complaint.

Excluded Classes of Complaints

The Committee identified three classes of complaint requiring special consideration. There may be others in the same category that simply failed to surface. It would therefore be prudent prior to any action involving the preparation of legislation, to give to each organization expected to fall within the jurisdiction of an ombudsman the opportunity to suggest other classes of complaint that could require special consideration or call for special treatment.

The three classes identified by the Committee, which are dealt with in what follows, are: complaints about actions that occurred outside Canada; complaints relating to the right of an individual to enter or to remain in Canada; and complaints from Crown employees pertaining to their conditions of employment.

Except in Britain, where the relevant legislation explicitly excludes all matters which occur outside the country, other jurisdictions do not make any distinction between complaints arising from an action that occurred at home or abroad. In its recent publication, *Our Fettered Ombudsman*, to which reference has been made earlier, the British Section of the International Commission of Jurists has urged that the distinction be eliminated from the British legislation also. The Committee does not believe that such a distinction should have any place in Canadian legislation, although it recognizes that practical difficulties of investigation may prevent the ombudsman from acting effectively in some cases involving occurrences outside the country. This should be a matter for the ombudsman himself to decide. Following the precedent established by the *Canadian Human Rights Act*, access to the ombudsman in respect of matters occurring abroad would, of course, have to be limited to Canadian citizens and persons accepted for permanent residence in Canada.

The Committee noted a possible problem regarding complaints having to do with the rights of non-citizens or non-residents to be in or to enter Canada. Placing such complaints within the purview of an ombudsman could result in pressures to delay the prompt removal of individuals who, having exhausted the available appeal mechanisms, lodge complaints, however spurious, simply as a means of achieving delay. Although it has not had an opportunity to review the matter in any depth, the Committee believes that it might be necessary to make a specific exclusion of complaints having to do with the rights of individuals who are not citizens and have not been accepted for permanent residence, to enter or remain in Canada. It therefore suggests that this possibility be examined with some care.

A third class of complaint to which the Committee gave particular attention relates to the employment of Crown employees — individuals employed by the Government of Canada, whether as public servants, as employees of Crown corporations, as members of the Armed Forces, or as members of the Royal Canadian Mounted Police. A review of what other jurisdictions have done about this matter showed no clear pattern.¹⁶ Nonetheless, having in mind the channels normally available for dealing with this type of complaint in Canada, the Committee could see no reason why Crown employees, unlike other Canadians, should be able to go beyond the processes established in the applicable system of employer-employee relations. In arriving at this position, the Committee was conscious of the fact that grievance and appeal procedures are not uniform throughout the various bodies staffed by Crown employees, as defined above. It reasoned, however, that any improvements needed in any of these procedures should be sought and found within the relevant system of employer-employee relations.

- The ombudsman should be precluded from investigating the employment-related complaints of persons who are employed by the Government of

¹⁶In the United Kingdom, France and Australia, for example, employment-related complaints are specifically excluded from the ombudsman's jurisdiction. In New Zealand they are not but, as the Ombudsman reported at the International Ombudsman Conference in 1976, he seldom takes up an employment-related complaint because other quite adequate means of redress are available. In the Canadian provinces employment-related complaints are not excluded.

Canada, whether as public servants, as employees of Crown corporations, as members of the Armed Forces, as members of the Royal Canadian Mounted Police, or in any other capacity.

Self-Initiated Investigations

In addition to reacting to complaints received, ombudsmen are normally authorized to initiate investigations on their own motion when they become aware of situations that appear to warrant scrutiny. A survey of ombudsmen reports indicates that few self-initiated investigations are launched. However, those that are conducted are often especially useful.

A recent Canadian example serves well to illustrate the point. In his annual report for 1974-1975¹⁷ the Alberta Ombudsman cited a case which came to his notice through a newspaper account which alleged that an elderly woman had been "kidnapped" to a mental hospital. The Ombudsman decided to investigate and was able to report that the woman had not been kidnapped. The case was important because the government officials concerned could not defend their action by making public the personal medical record of the woman and, for this reason, could not effectively repudiate the public allegations of kidnapping. The investigation and report of the Ombudsman helped to calm the fears of the public and to vindicate the handling of the case by the government officials concerned, while protecting the confidential status of the medical records in question.

So far as the Committee is aware, experience in other jurisdictions offers no evidence that the power under discussion has been abused.

- The ombudsman should be empowered on his own motion to initiate an investigation of a matter within his jurisdiction when he is satisfied that there are reasonable grounds for doing so.

Directed Investigations

Another question respecting the type of complaints for which an ombudsman is responsible concerns his obliga-

¹⁷Alberta, *Report of the Ombudsman for 1974-75*, page 76.

tion to investigate a matter directed to his attention by the Ministry, or by Parliament or by a Committee of Parliament.

Previously, the Committee emphasized the importance of making an ombudsman independent of the executive. It does not believe that this independence could be maintained if the ombudsman were to be placed under any obligation to conduct or to cease an investigation at the behest of the Ministry.

- The ombudsman should be precluded from accepting direction from the Ministry either as to any matter to be investigated or as to the conduct of any investigation.

However, to accept direction from Parliament or from a Committee of Parliament to carry out an investigation is quite another matter. Much ombudsman legislation elsewhere allows such direction,¹⁸ provided the matter to be investigated falls within the jurisdiction of the ombudsman and he is left free to decide how to proceed. To accord Parliament this limited directive power would be consistent with the position of the ombudsman as an officer of Parliament. Although instances of direction would probably be infrequent, it is possible to visualize situations in which it might be expedient and appropriate for Parliament to use the powers of investigation of an ombudsman to get to the bottom of a significant concern about the apparent adverse effect on a number of people of a particular administrative practice. On the other hand, it would obviously not be appropriate for Parliament or a Committee of Parliament to direct the ombudsman to investigate broad questions relating to policy.

- The ombudsman should be obliged to investigate any matter properly falling within his jurisdiction when so directed by Parliament or a Committee of Parliament charged with the duty of dealing with his office, but all matters relating to the conduct of the investigation are to be decided by the ombudsman himself.

¹⁸For example, the legislation in New Zealand, Australia and the Canadian provinces.

Conducting Investigations

This section deals with the powers which an ombudsman would require for the conduct of investigations and with the conditions under which they should be applied.

Notification of Officials

The investigation of a complaint requires the ombudsman to make contact with a government department or agency. At this initial stage, two requirements must be met: on the one hand, it is preferable that preliminary work not be hampered by excessive formality or rigid procedural requirements; on the other, it is important that senior officials know what is going on in their departments.

Some observers have suggested that the ombudsman should commence no investigative work until the department has conducted its own appraisal of the situation and issued a formal statement of position. In the view of the Committee, this approach is too ponderous. It invites the department to adopt a formal position prematurely — a position that, once adopted, may tend to become set.

- The ombudsman should be required to give notice, including a copy or summary of the complaint, to the appropriate deputy head or chief executive officer before he or his staff make any further contact with the government organization concerned for the purpose of investigation or inquiry.
- The ombudsman should then be empowered to proceed on the basis of having informed the deputy head or chief executive officer. But no obligation should fall upon the latter to provide the ombudsman with a statement of position until the ombudsman has completed a preliminary report and forwarded it to the deputy head or chief executive officer with a request for such a statement.

Powers of Investigation

In conducting his investigation, the ombudsman requires certain powers to secure information. This is recognized by every ombudsman act in one manner or another.

- When carrying out an investigation in keeping with the purpose of his office, the ombudsman should be granted the power:
 - (a) to hear or obtain information from such persons as he thinks fit, and to make such inquiries as he thinks fit;
 - (b) to compel the attendance of witnesses;
 - (c) to examine witnesses under oath;
 - (d) to compel the production of government documents; and
 - (e) to enter government premises for the purposes of investigation and inquiry.

However, such powers must be subject to some restraint. All ombudsman legislation recognizes that there are times when special considerations must override the power of the ombudsman either to gain access to information or, less severely, to disclose what he has learned. The problem is to achieve a balance. On the one hand, the ombudsman must be permitted access to the widest possible range of information when investigating a complaint. On the other, he must be constrained so that excessive zeal on behalf of a complainant does not cause him to prejudice the interests of the state, the public at large or other parties directly involved, by disclosing matters which should remain confidential.

Where the interest of the state must necessarily be overriding — in matters which concern intergovernmental relations, national defence or security, or a confidence of the Cabinet (or its equivalent) — it is the practice in most jurisdictions to deny to the ombudsman any right of access to the documents or information concerned. Although this may effectively be done by totally precluding from investigation certain classes of matter, as in the British legislation, the New Zealand practice, which has been generally followed by the Canadian provinces, is to provide that a Minister may certify to the ombudsman that a document or information sought cannot be made available to him. In the view of the Committee, the latter practice should be followed in Canada.

- Where a Minister of the Crown certifies by affidavit to the ombudsman that a document or any information concerns a matter of intergovernmental relations, national defence or security, or a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, the ombudsman should be absolutely precluded from access to that document or information.

In addition to the safeguarding of these specific interests of the state, there may be at times a more general public interest which must prevail over the particular interest of a complainant. The Committee concluded that, where such a situation arises, the ombudsman legislation should follow the precedent established in the *Canadian Human Rights Act*. The act declares that section 41(1) of the *Federal Court Act*¹⁹ applies to the Commission and the Privacy Commissioner. This section provides that, where a Minister wishes to deny access to a document on grounds other than those cited in the last recommendation, he may do so by affidavit. However, the affidavit is subject to challenge before the court.

- Ministers of the Crown should be authorized to certify by affidavit that any document or information should in the public interest be withheld from the ombudsman. However, where the reason for non-disclosure is that the information or document involved concerns a matter other than intergovernmental relations, national defence or security, or a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, the ombudsman should possess the power to challenge the certification before the Federal Court in a manner similar to that set out in the *Federal Court Act* s. 41(1).

For the further protection of the public interest, it may also be necessary from time to time to place certain restrictions on the right of an ombudsman to enter government premises. However, as this would be a more sweeping restriction than the withholding of specific documents, authority to deny access should not reside at the level of an individual Minister. Nor should it be exercised for purposes other than national defence or security.

- The right of the ombudsman to enter premises for purposes of investigation should be subject to such limitations as the Governor in Council in the interest of national defence or security may prescribe.

Protection of Information

Despite the measures discussed above, the protection of the interests of the state, the public at large, and other

¹⁹RSC 1970, s. 41(1).

parties who may be involved in an investigation also requires that the ombudsman and his staff be precluded from divulging information of a confidential or sensitive nature acquired in the course of their work. The New Zealand act applies this provision by requiring that the Ombudsman and his staff maintain secrecy in respect of all matters that come to their knowledge in the exercise of their functions, except that they may divulge such information as is necessary for the purposes of investigation or in order to substantiate conclusions and recommendations, provided that the information does not concern a matter which might prejudice national defence or security, intergovernmental relations, the investigation or detection of offences, or that might involve the disclosure of the deliberations of Cabinet. A similar but more extensive catalogue of matters has been included in s. 60(2) of the *Canadian Human Rights Act* in respect of the Privacy Commissioner, who is required to take every reasonable precaution to avoid revealing any of the classes of matter there listed.²⁰ The current green paper entitled *Legislation on Public Access to Government Documents* proposes that certain additional matters be added.

- The ombudsman and each member of his staff should be bound not to disclose any matter except insofar as is necessary for the purposes of investigation or to substantiate the findings or recommendations of the ombudsman in a particular case. In applying the exception, the ombudsman and his staff should be obligated to take every reasonable precaution to avoid revealing personal information and other sensitive matters. In this regard the legislation should be guided by s. 60(2) of the *Canadian Human Rights Act* and such additional exemptions as may be incorporated in any freedom of information legislation, if these are judged to be appropriate.

²⁰Such matters are those that if disclosed:

- might be injurious to defence, security or intergovernmental relations;
- would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada;
- would be likely to disclose information prepared by a government investigative body relating to national security, or the detection or investigation of crime;
- would be detrimental to the control of prisoners;
- might impede the process of the courts or an inquiry established under the *Inquiries Act*; or
- might disclose government legal opinions or privileged communications.

The Committee also considered certain related matters regarding the powers of an ombudsman to acquire information in the conduct of an investigation. To protect persons who are bound by law to preserve confidentiality and from whom information is requested, the ombudsman and his staff, when requiring information relating to an investigation, should themselves comply with the applicable security regulations and take any oath of secrecy required of individuals normally having access to such information.

As already indicated, the Committee believes that an ombudsman and his staff should be under an obligation to protect information they acquire in the course of their duties, except as may be necessary to investigate a case or substantiate a recommendation. However, there remains the possibility that they might be forced to reveal confidential information in a court action or be subject to contempt of court. To avoid this, and thus to ensure their ability to obtain full and frank information from officials and the production of necessary documents, legislation creating the office of an ombudsman should declare that the ombudsman and his staff are not competent or compellable witnesses regarding any matter brought to their knowledge in the exercise of their functions.

It is also important that the ombudsman and his staff be immune from any civil or criminal proceedings which may be brought against them for activities undertaken in good faith in the course of carrying out their duties. Similar immunity should be accorded persons giving or producing evidence during an investigation.

Yet a further restraint generally applied is an obligation on the ombudsman to protect the identity of individuals involved in a case. This protection is usually provided by keeping actual names out of the relevant sections of reports and by requiring that hearings be held in private. This latter stipulation is made because the evidence presented in certain cases may be of a confidential or private nature, and because it is important to both the effectiveness and efficiency of the office that procedures be kept as informal as possible. In general the Committee endorses the concept of private investigations. However, it also believes it would be unfortunate if, in dealing with an exceptional case in which the public at large or some segment of it has had an active interest in both the process and the outcome of an investigation, the ombudsman were to be absolutely precluded from allowing public attendance.

- Hearings and investigations should be conducted in private. However, when special circumstances are present, the ombudsman should be empowered to hold hearings in public. His report in each such instance should include a statement of his reasons for holding the hearing in public.

Another issue affecting the manner in which the ombudsman conducts his investigations is the right of persons being investigated to be heard. It would clearly be inappropriate if the ombudsman failed to afford an opportunity for persons who may be adversely affected by his activities to present their case, if necessary with professional assistance. This protection should be provided by law.

- The ombudsman should be obligated to give to any person or organization who may be affected adversely by a report, an opportunity to be heard, and to be represented by counsel for that purpose, before the ombudsman completes his investigation and makes his report.

The Decisions of Ministers

In considering the handling of complaints, the Committee had to focus on one other important set of questions: whether, and to what degree, an ombudsman should be empowered to investigate a complaint pertaining to an administrative decision taken personally by a Minister. On this issue, the precedents are mixed. In New Zealand, Australia and the Canadian provinces, the legislation says in effect that, although the ombudsman can deal with a complaint of this kind to the extent it has been handled in one degree or another by officials, and can indeed investigate the basis for any recommendation made to the Minister concerned, he cannot investigate or comment upon the decision made by the Minister. In contrast, in Norway, Denmark, Finland and Britain, the administrative acts of individual Ministers are within the purview of the ombudsman — although in Britain it is likely that many such acts would be excluded by virtue of the schedule of matters placed outside the jurisdiction of the Parliamentary Commissioner.

The principal argument for exclusion of the administrative actions of Ministers is rooted in the view that a

Minister, who is directly accountable to Parliament, should not be subject to investigation by an officer of Parliament. According to this argument, it would be inappropriate for an ombudsman to have the power to summon Ministers as witnesses, to demand access to documents in their possession and, ultimately, to put before Parliament his views on their decisions. The argument has proven to be persuasive in a large number of jurisdictions in which the parliamentary form of government holds sway.

The Committee noted that, in most of these jurisdictions, there is little or no evidence that the ombudsman has been seriously thwarted because his powers of investigation do not extend to the decisions of Ministers. In practical terms, this is understandable because the ombudsman is obligated:

- i) to consult with the Minister before forming a final opinion about any case involving a recommendation made to a Minister;
- ii) to report to the Minister before proceeding with a contemplated report to the legislature; and
- iii) in cases where a contemplated report to the legislature might reflect adversely on a Minister, to include in the report any comments on the subject which the Minister may choose to make.

Thus, the ombudsman has an obligation, in every case involving a recommendation to a Minister, whether the latter has acted in accordance with the recommendation or not, to discuss his findings with the Minister. The Minister has an opportunity to explain to the ombudsman the reasons for his stand, should he wish to do so. And, in any case where the ombudsman remains unsatisfied and indicates an intention to report to the legislature, the Minister has an opportunity to have his comments set forth in the report. This combination of provisions has apparently proven to be workable.

There is, however, another side of the coin. Federal Ministers in Canada are statutorily empowered to make many decisions of an administrative nature. In fact, a recent study of the Law Reform Commission lists nearly 700 instances in which this situation applies. Although the powers vested in Ministers are normally exercised under instruments of delegation by officials at various levels, they are sometimes exercised by the Ministers themselves, particularly with respect to some of the more significant or difficult cases. Although these circumstances may not be encountered frequently, there is no reason to suppose that the decisions taken would not, at least in some cases, give rise to complaints. And, in such cases, it

would be difficult to explain to the complainants concerned, and perhaps to the public generally, that the ombudsman had no right to seek an explanation of the basis for the decisions taken. In the view of the Committee, this represents a problem to which a solution should be found.

Although the issues involved are both complex and sensitive, and although a rationale for any one of several positions could probably be produced, the Committee finally came down in favour of a formula under which the ombudsman would not be able to apply to a Minister his powers of investigation but would be able to seek from a Minister an explanation of the basis for a decision made by the Minister. In the opinion of the Committee, such a formula would respect the view that a Minister who is directly accountable to Parliament should not be subject to investigation by an officer of Parliament, and would at the same time protect the office of ombudsman from the loss of credibility which could result from the inability of the ombudsman to seek explanation of the basis for an administrative decision made by a Minister.

- In cases involving a complaint about an administrative decision taken by a Minister, the ombudsman should be able to apply to any official involved in making a recommendation on the matter in question, but not to the Minister himself, his powers of investigation. He should also be empowered, in the course of the investigation, to seek from the Minister concerned an explanation of the basis for the decision made.

Reporting

The power to report is the ultimate sanction of the ombudsman. Although the power should not be used lightly, it must be securely protected and clearly delineated in the governing legislation.

Preliminary Steps

Upon the conclusion of an investigation (or at any stage when preliminary findings are reached), for the protection of both the ombudsman and the executive against misunderstandings or the erroneous reporting of facts, the legisla-

tion should stipulate in sequence the steps which the office of the ombudsman must follow if it appears that a justified complaint will not be rectified and the ombudsman is of the view that it may have to be drawn to the attention of Parliament.

- The obligatory reporting sequence should be as follows:
 - (a) the ombudsman or any assistant ombudsman is to report his findings in the first instance to the deputy head or chief executive officer of the organization concerned;
 - (b) if within a reasonable time thereafter, in the opinion of the ombudsman, the matter is not resolved, the ombudsman²¹ is then to report his findings to the Minister responsible;²²
 - (c) if within a reasonable time thereafter, in the opinion of the ombudsman, the matter is still not resolved, the ombudsman may report his findings to Parliament.

Annual Report

All jurisdictions having an ombudsman require him to report annually to Parliament (or its equivalent) on the activities of his office. It is mainly through the medium of such a report that Parliament can review the overall operations of the office and be apprised of its effectiveness.

- The ombudsman should be required to submit to Parliament an annual report on the exercise of his functions.

Special Reports

Most jurisdictions have recognized that the ombudsman may require something more than an annual report to

²¹These are personal responsibilities which cannot be delegated; any assistant ombudsman appointed would not have the authority to deal with Ministers or to report to Parliament.

²²Where no Minister is responsible for the administration of an organization (e.g. the Canada Council) the ombudsman would proceed directly to step (c) if the matter is not resolved to his satisfaction.

bring important, or urgent, matters to the attention of Parliament. They have therefore provided the ombudsman with authority to make special reports. There are two dimensions to such reports: they are timely; and they focus the attention of Parliament on the particular issues involved, whether they arise from important cases or from matters affecting the operation of the office of the ombudsman. The authority to issue special reports is an important instrument, without which the effectiveness of an ombudsman would be very much impaired.

- The ombudsman should be empowered to submit a special report to Parliament on any matter within his jurisdiction, at any time he thinks fit, provided that, if the matter concerns an investigation, he has followed the obligatory reporting sequence recommended earlier.
- For the protection of all concerned, the ombudsman should be required to include in any report that reflects adversely on any individual or organization a fair and accurate expression of the position of the individual or organization affected and to attach to his report or include therein any comments which the individual or organization concerned may wish to make.

Treatment of Reports by Parliament

In a number of jurisdictions, arrangements have been made for reports of the ombudsman to be referred to a special or standing committee of the legislature — and such arrangements seem generally to have been valuable. Although the Committee does not feel competent to make a recommendation on this subject, it believes that the idea should receive further consideration if a decision supporting the concept of the ombudsman is made by the government.

CONCLUDING OBSERVATIONS

The recommendations of the Committee on the Concept of the Ombudsman, which support application of the concept at the federal level of government in Canada and suggest the form of application that might be appropriate, have now been set forth. It is hoped that they will provide a satisfactory basis for discussion and decision-making by the government and, indirectly at least, should the government decide to proceed with proposed legislation, by the Parliament of Canada.

Although its recommendations have already been articulated, the Committee would like, before bringing its report to an end, to make a few concluding observations.

* * *

From the beginning, the Committee has been conscious of the possibility that, for some people at least, it might seem strange that a group of senior officials or, to use the vernacular, a collection of bureaucrats should examine whether there is a need for an institution whose purpose, defined in simplistic terms, is to help individual citizens deal with the failings of bureaucrats. Conscious of the possibility, the Committee has endeavoured to guard against the implications — the implications of built-in bias. Whether it has succeeded is a matter for judgment by those who read the report.

The point should perhaps be made, however, that members of the Committee have at no time sensed any conflict between the requirements of their mandate and their instincts as public servants. It is the purpose of democratic government to serve the public, and the individuals who make up the public, with all the efficiency and fairness that the circumstances of a complex world will allow. It is the function of public servants to assist government in achieving that purpose. Given this perception, the task undertaken by the Committee did not seem at any time to be unusual or inappropriate.

Something else should be said on a related subject. Where the institution has been successfully applied, the ombudsman has come to be regarded, not as an adversary of the public servant, but rather as an independent official with

particular powers who has a capacity to work with Ministers, public servants and aggrieved citizens in finding fair and just solutions to individual problems created in the administrative process. It is important that this be understood by Parliament, by members of the public and by the Ministers and public servants who would be affected by the investigation of complaints. The Committee has endorsed the concept of the ombudsman and has recommended that it be applied. It is satisfied, however, that the potential benefits of the concept could not be realized if, for one reason or another, the institution had to function in an adversarial environment.

* * *

The environment in which an ombudsman functions is obviously determined by a number of factors and is apt to change over time as the relative importance of each of these factors is enhanced or diminished. One thing seems clear, however. Much depends on the calibre of the incumbent of the office, particularly the first incumbent, whose approach is apt to have a great deal to do with the basic relationships established between the office and the other players in the process.

The Committee has already stressed the importance it attaches to the qualities possessed by the individual who holds the office. It would nonetheless like to make one or two further comments on the subject.

It seems clear that an ombudsman should be the kind of person who can relate effectively and sympathetically to the average citizen. In particular, he must be able to appreciate the difficulties of those disadvantaged members of society who may have had little opportunity to gain an understanding of the manner in which governments, or other large-scale organizations, operate. An ombudsman must be able to see problems from all points of view: as they appear to complainants and as they are seen from the bottom of an administrative hierarchy as well as from the top.

But he must not permit sympathy to sway him, for he should not be an advocate for either party in a case. He must possess the objectivity to decide without bias whether complainants have been treated reasonably in their dealings with government, according both parties the right blend of understanding and firmness, balancing private versus public interest and assessing with great care whether a particular issue impinges in a significant way on a question of policy. To determine where this balance lies will sometimes require a fine degree of judgment. Some administrative practices may, in a

general public context, seem entirely fair and reasonable. Yet their application to a particular individual may result in an apparent injustice, perhaps because of the peculiar or special circumstances of that individual. An ombudsman confronted with such a case must ask himself whether, in the light of the rationale behind the general practice, it is reasonable to conclude that the individual has been wronged. What may seem manifestly unjust from the perspective of an individual may seem less clearly so from the perspective of the public at large.

A complaint arising from a procedure, practice or law that is faulty from an administrative point of view can also make a heavy demand on the judgment of the ombudsman, because he must then decide how far his authority to comment extends. There is no doubt of his authority to report on the individual case. But to address the more general issue, the practice itself, may involve a risk of transgression into an area of policy and political controversy. Ombudsmen have to judge how far they can appropriately go in criticizing a general practice without undermining the credibility of their office. This responsibility is a heavy one, but it must be left with the ombudsman. To relieve him of it would tend to emasculate the office and make it subject to complicated legislative provisions, the interpretation of which would be difficult and contentious.

For these reasons, and others cited earlier in the report, the Committee has come to believe strongly that judgment is the key element in the qualities required in an ombudsman. It is the excellence of his judgment which is most likely to attract the confidence of citizens, politicians and public servants, build the reputation of his office and determine the environment in which it must function.

Earlier in the report, the Committee stated that arguments favouring an ombudsman would not be effectively removed by steps taken to improve existing procedures for the handling of individual complaints. The point was made that, whatever might be done along these lines, there would continue to be a felt need for an independent third party with a capacity to help individuals deal with unfairness, real or imagined. Administrative reform was not seen as a substitute for an ombudsman.

At the end of these concluding remarks, the Committee, while reinforcing this view, would also like to make it clear that no one should regard a decision to introduce a federal ombudsman as an excuse to reduce the ongoing effort to improve the administrative structure and the administrative procedures of the federal government. Indeed, the Committee

believes that the arrival on the scene of an ombudsman, if one is appointed, should be taken generally as a signal that this effort — particularly as it relates to the sensitivity of the administration to the needs of the individual — should be strengthened and intensified.

APPENDIX A

COMMITTEE STAFF

Secretary of the Committee	R. A. Gordon (September 1976-July 1977)
Secretariat Officers	K. C. Kennedy (October 1976-July 1977) A. C. Kennedy (November 1976-July 1977) T. M. Denton (October 1976-April 1977) P. T. Larocque (October 1976-March 1977) G. P. Wallace (October 1976-January 1977) T. Plumptre (part-time April 1977-July 1977)
Secretarial Staff	P. Monette B. Caron

APPENDIX B

SUMMARIES OF CASES ILLUSTRATIVE OF THE WORK OF OMBUDSMEN

The cases appearing in this appendix have been taken from the many hundreds which ombudsmen, over the years, have included in their annual reports as illustrative of their work.

* * *

In many instances the ombudsman finds that a complaint is not justified.

In one such example, a complainant contended unfairness in the denial of his application for an entrance from a public highway to his property at a particular location. However, the ombudsman found that the decision was fully in accordance with a long-standing, well-tested and uniformly administered policy concerned with the safety of access to and from public highways. In concluding that the complainant had been dealt with in a fair and just manner, he reported that the complainant had been very rigid in his attitude in rejecting a safer alternative suggested by the government.

* * *

But sometimes the root of the complaint is rigidity on the part of officials.

For example, in one jurisdiction a departmental ruling was made that all unauthorized buildings must be cleared from sea, river or lakefront reserves. An elderly couple whose dwelling was about to be torn down as a result of the ruling complained to the ombudsman. Upon looking into the case the ombudsman commented that the policy was "clearly soundly based", but he questioned its inflexible application in the case at hand. The couple had unknowingly purchased the dwelling from a life-tenant who did not have authority to sell it. They had maintained it well and would have difficulty finding alternative accommodation. Also, the dwelling did not interfere with public access to the beach and it was not situated in a particularly attractive beach area. Although the ombudsman recognized that policy, as a general rule, must be applied uniformly, he recommended that the elderly couple be treated as an exception and that, subject to certain conditions, they be

permitted to continue to live in the dwelling for their lifetime. The department recommended to the Minister that such an exception be made, and he agreed.

In another jurisdiction, while investigating the complaint of a customer (which proved false) in an establishment licensed to sell alcoholic beverages, the police noted that the necessary permits to operate the establishment, which were displayed in accordance with the law, had just expired. They therefore returned shortly thereafter and seized the liquor from the premises despite the protest of the owner who produced official receipts to show that he had paid for renewed permits. The owner subsequently sought redress from the department which, however, refused to indemnify him for the loss suffered. He then complained to the ombudsman contending that as he had applied for, and indeed paid for, the renewal of his permits before their expiry date, and had exhibited the proof of these actions to the police, his goods should not have been seized. Investigation by the ombudsman upheld this contention. The authorities confirmed that the permits had been renewed before their expiry; in fact, they had been mailed eight days prior to their termination date but had failed to arrive. The ombudsman found that, in the circumstances, the police had acted hastily and should at least have postponed seizure pending verification of the authenticity of the receipts. The department agreed to indemnify the owner for the loss occasioned by the police action.

* * *

Sometimes an ombudsman finds that he must use his statutory powers in a rather unusual way.

One such case concerned an elderly widow who complained about her pension. Because the complainant was planning to be abroad on her 65th birthday, she visited the responsible department to find out how to apply for a pension. She told the ombudsman that the officer who dealt with her inquiry had assured her that she need not make application until after she returned to the country. However, on doing so, she was advised that her pension would not be made retroactive to the date of her birthday because she had applied too late. The department admitted that, if she had in fact visited the office as she contended, the officer should either have had her fill out an application or have made a note of her inquiry; but being without such evidence it refused to pay her the benefit for the month in question. The ombudsman asked the department whether it would reconsider its decision if the

complainant gave her evidence regarding the visit under oath pursuant to a section in the act. At first the department refused on the grounds that the pension legislation did not give it authority to grant the benefit from an earlier date. But when the ombudsman, admitting that the department was legally correct, suggested that an *ex gratia* payment could be made, the department agreed. A sworn statement was then taken by the ombudsman and sent to the department and the widow received the payment.

* * *

Sometimes the complainant is the main hurdle to be overcome.

In one such case, the complainant was an elderly recluse who in her early and middle years had operated a successful dressmaking establishment from which she had derived a satisfactory income. However, a prolonged illness had forced her to bring her small business to an end and had left her penniless and evidently somewhat deranged. As a consequence, as soon as she felt physically capable of resuming work, she had again begun to represent herself as the proprietress of a successful dressmaking establishment. However, this was far from the truth. She had no money and in effect no business except for the occasional garment she was asked to make by old friends out of charity. She therefore had paid no taxes. Her mental state was such that she kept no proper accounts. Failing the receipt of taxes and because of the way she had represented herself each year since her self-proclaimed return to business, the tax authorities had asked that she submit for their inspection the accounts of her business. She had, of course, failed to comply with these requests because she kept no accounts. Eventually, as the law allowed, the tax authorities themselves made arbitrary assessments and demanded either returns which would enable the assessments to be reviewed, or payment. When this action also produced no results a summons was issued for a sizeable amount, and when the complainant failed to take action to defend the case she was ordered to pay. At this point the distraught woman turned to the ombudsman. His investigation revealed the truth — the woman was quite penniless. However, because she remained convinced that her business was successful and on the verge of expansion, she would not accept a social security grant. Moreover, she insisted that she would continue to represent herself to the tax authorities as the proprietress of a dressmaking business. The ombudsman was able to convince the

authorities to cancel the estimated assessment and debt that had been instituted. He also endeavoured to convince the complainant that in subsequent years she must comply with the law if she continued to represent herself as a business woman — but on this latter point, as he reported, he was dubious of success.

* * *

Ombudsmen also display a special concern regarding injustices experienced by prison inmates.

In one case an inmate was brought before a court on a charge of offering to commit violence toward a prison officer. The judge dismissed the charge. Nevertheless, upon returning to the prison the inmate was charged in "warden's court" on the basis of the same incident and was convicted and sentenced to a 15-day loss of statutory remission. The ombudsman supported the objection of the inmate on the grounds that no person should be brought before one court and tried on the same set of evidence for which another court had already acquitted him. The department agreed with the conclusion. As the prisoner had already served the 15-day loss of remission, the department agreed to compensate the complainant, and a special order in council was passed confirming the settlement.

* * *

An ombudsman sometimes can serve a useful role as mediator.

One case involved a complicated and lengthy dispute regarding the sale of agricultural land by a government department. Following the sale of the land to one party, the unsuccessful bidder alleged that certain irregularities invalidated the sale. Counter allegations ensued and legal opinions were sought in an effort to resolve some of these issues. However, the opinions were not unanimous and the officers of the department involved could not decide on the best way to resolve the dispute. Although the ombudsman conducted an investigation, he did not feel able to resolve the issue himself. However, he suggested to the department and the two parties that an *ad hoc* committee of departmental officials be formed to hear the evidence of both parties. The ombudsman also suggested that his legal advisor attend as an observer and as a means of assisting the committee to communicate informally with the two disputants. This suggestion was agreed to and, at the end of the hearing, and without the committee having to hand down a decision, the two applicants agreed to compromise by dividing the land between them on terms which were satisfactory to the department.

APPENDIX C

SUGGESTED SCHEDULE OF ORGANIZATIONS TO BE INCLUDED IN OMBUDSMAN'S JURISDICTION

Department of Agriculture
Department of Communications
Department of Consumer and Corporate Affairs
Department of Employment and Immigration
Department of Energy, Mines and Resources
Department of the Environment
Department of External Affairs
Department of Finance
Department of Indian and Northern Affairs
Department of Industry, Trade and Commerce
Department of Insurance
Department of Justice
Department of Labour
Department of National Defence
Department of National Health and Welfare
Department of National Revenue
Post Office Department
Department of Public Works
Department of Regional Economic Expansion
Department of the Secretary of State
Department of the Solicitor General
Department of Supply and Services
Department of Transport
Department of Veterans Affairs

* * *

Ministry of State for Science and Technology
Ministry of State for Urban Affairs

* * *

Advisory Council on the Status of Women
Agricultural Products Board
Agricultural Stabilization Board
Anti-dumping Tribunal
Anti-Inflation Appeal Tribunal
Anti-Inflation Board

Atlantic Pilotage Authority
Atomic Energy Control Board
Auditor General
Bank of Canada
Bilingual Districts Advisory Board
Blue Water Bridge Authority
Canada Council
Canada Employment and Immigration Commission
Canada Labour Relations Board
Canadian Armed Forces
Canadian Dairy Commission
Canadian Egg Marketing Agency
Canadian Government Specifications Board
Canadian Grain Commission
Canadian Indian Rights Commission
Canadian International Development Agency
Canadian Livestock Feed Board
Canadian Penitentiary Service
Canadian Pension Commission
Canadian Radio-television and Telecommunications
Commission
Canadian Saltfish Corporation
Canadian Transport Commission
Canadian Turkey Marketing Agency
Canadian Wheat Board
Central Mortgage and Housing Corporation
Commissioner of Official Languages
Copyright Appeal Board
Economic Council of Canada
Energy Supplies Allocation Board
Farm Credit Corporation
Federal-Provincial Relations Office
Fisheries Prices Support Board
Fisheries Research Board of Canada
Foreign Investment Review Agency
Freshwater Fish Marketing Corporation
Great Lakes Pilotage Authority
Historic Sites and Monuments Board of Canada
Immigration Appeal Board
Laurentian Pilotage Authority
Law Reform Commission of Canada
Medical Research Council
Merchant Seamen Compensation Board
Metric Commission
National Battlefields Commission

National Capital Commission
National Council of Welfare
National Design Council
National Energy Board
National Farm Products Marketing Council
National Film Board
National Harbours Board
National Library of Canada
National Museums of Canada
National Parole Board
National Research Council of Canada
Northern Canada Power Commission
Northwest Territories Water Board
Office of the Administrator under the Anti-Inflation Act
Pacific Pilotage Authority
Patent Appeal Board of Canada
Pension Appeals Board
Pension Review Board
Prime Minister's Office
Privy Council Office
Public Archives
Public Service Commission
Public Service Staff Relations Board
Regional Development Incentives Board
Royal Canadian Mint
Royal Canadian Mounted Police
Science Council of Canada
Statistics Canada
Tariff Board
Tax Review Board
Textile and Clothing Board
The St. Lawrence Seaway Authority
Treasury Board Secretariat
War Veterans Allowance Board Canada
Yukon Territory Water Board

Conseil des recherches médicales
Conseil des sciences du Canada
Conseil économique du Canada
Conseil national de commercialisation des produits de ferme
Conseil national de l'esthétique industrielle
Conseil national de recherches du Canada
Conseil national du bien-être social
Forces armées canadiennes
Gendarmerie royale du Canada
Monnaie royale canadienne
Musées nationaux du Canada
Office canadien des provenances
Office canadien du poisson salé
Office de commercialisation du poisson d'eau douce
Office de répartition des approvisionnements d'énergie
Office de stabilisation des prix agricoles
Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest
Office des eaux du territoire du Yukon
Office des normes du gouvernement canadien
Office des prix des produits de la pêche
Office des produits agricoles
Office des recherches sur les pêcheries du Canada
Office national de commercialisation du dinde
Office national de commercialisation des œufs
Office national de l'énergie
Office national du film
Secrétariat du Conseil du Trésor
Service canadien des pénitenciers
Société centrale d'hypothèques et de logement
Société du crédit agricole
Statistique Canada
Tribunal antidumping
Tribunal d'appel en matière d'inflation
Vérificateur général

Administration du pont Blue Water
 Agence canadienne de développement international
 Agence d'examen de l'investissement étranger
 Archives publiques
 Banque du Canada
 Bibliothèque nationale du Canada
 Bureau des relations fédérales-provinciales
 Bureau du Conseil privé
 Cabinet du premier ministre
 Commissaires aux langues officielles
 Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration
 Commission canadienne des céréales
 Commission canadienne des droits des Indiens
 Commission canadienne des pensions
 Commission canadienne des transports
 Commission canadienne du blé
 Commission canadienne du lait
 Commission d'appel de l'immigration
 Commission d'appel des brevets
 Commission d'appel des pensions
 Commission d'appel du droit d'auteur
 Commission de contrôle de l'énergie atomique
 Commission de la capitale nationale
 Commission de la Fonction publique
 Commission d'énergie du Nord canadien
 Commission de réforme du droit du Canada
 Commission de révision de l'impôt
 Commission des allocations aux anciens combattants
 Commission des champs de bataille nationaux
 Commission des lieux et monuments historiques du Canada
 Commission des relations de travail dans la Fonction publique
 Commission d'indemnisation des marins marchands
 Commission du système métrique
 Commission du tarif
 Commission du textile et du vêtement
 Commission nationale des libérations conditionnelles
 Commission provisoire de lutte contre l'inflation
 Commission sur les subventions au développement rural
 Conseil canadien des relations du travail
 Conseil consultatif de la situation de la femme
 Conseil consultatif des districts bilingues
 Conseil de la radio-télévision canadienne
 Conseil de révision des pensions
 Conseil des arts du Canada
 Conseil des ports nationaux

APPENDICE C

LISTE SUGGÉRÉE D'ORGANISMES À PLACER SOUS LA JURIDICTION DE L'OMBUDSMAN

Département des assurances
Ministère de la Consommation et des Corporations
Ministère de la Défense nationale
Ministère de l'Agriculture
Ministère de la Justice
Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social
Ministère de l'Emploi et de l'Immigration
Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources
Ministère de l'Environnement
Ministère de l'Expansion économique régionale
Ministère de l'Industrie et du Commerce
Ministère des Affaires des anciens combattants
Ministère des Affaires extérieures
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
Ministère des Approvisionnements et Services
Ministère des Communications
Ministère des Finances
Ministère des Postes
Ministère des Transports
Ministère des Travaux publics
Ministère du Revenu national
Ministère du solliciteur général
Ministère du Travail
Secrétariat d'État

* * *

Département d'État chargé des affaires urbaines
Département d'État chargé des sciences et de la technologie

* * *

Administration de la voie maritime du Saint-Laurent
Administration du pilotage de l'Atlantique
Administration du pilotage des Grands lacs, limitée
Administration du pilotage des Laurentides
Administration du pilotage du Pacifique

seur affirma que certaines irrégularités annulaient la vente. Des allégations contraires furent avancées, si bien que l'on demanda des avis légaux afin de résoudre certains de ces problèmes. Toutefois, les opinions exprimées divergeaient et les fonctionnaires du ministère ne parvinrent pas à trouver de solution satisfaisante au conflit. Malgré l'enquête qu'il avait menée à cette fin, l'ombudsman se vit incapable de résoudre le problème. Toutefois, il recommanda au ministère et aux deux parties en cause la création d'un comité spécial, formé de fonctionnaires et chargé d'entendre les témoignages des deux parties. L'ombudsman devait de plus suggérer que son conseiller juridique assiste à ces audiences à titre d'observateur et d'intermédiaire pour communiquer de façon non officielle avec les deux parties en litige. Cette suggestion fut acceptée et, à la fin des audiences, les deux intéressés ont convenu, sans même que le comité ait à rendre sa décision, de se diviser le terrain suivant des conditions jugées satisfaisantes par le ministère.

la loi, les autorités fiscales établirent des cotisations estimatives et exigèrent que la dame leur présente des pièces justificatives pour permettre le redressement des cotisations ou qu'elle paie le montant ainsi fixé. Cette mesure n'ayant donné aucun résultat, on lui assigna de verser une somme considérable; comme elle négligeait de prendre les mesures nécessaires, elle reçut l'ordre de payer. La dame, affolée, fit alors appel à l'ombudsman. Son enquête devait permettre de découvrir la vérité: la dame était sans le sou. Convaincue que son entreprise était florissante et en voie d'expansion, elle refusait même l'aide de la sécurité sociale. Elle affirma de plus qu'elle continuerait de se déclarer propriétaire d'un atelier de couture aux autorités fiscales. L'ombudsman réussit à convaincre les autorités d'annuler la cotisation estimative et la dette qui s'ensuivit. Il essaya également de convaincre la dame qu'elle devrait désormais se conformer à la loi si elle persistait à se dire femme d'affaires. Mais, lors de la rédaction de son rapport, il doutait toujours du succès qu'il pourrait obtenir quant à ce dernier point.

L'ombudsman se préoccupe aussi des injustices que subissent les détenus.

Ainsi, un détenu fut traduit devant un tribunal sous l'accusation de tentative de voies de fait contre un agent travaillant en milieu carcéral. Le juge rendit une ordonnance de non-lieu. Néanmoins, à son retour dans l'établissement, le détenu fut traduit devant la « Cour du directeur » relativement aux mêmes incidents; on le reconnut coupable et on le condamna à la perte de quinze jours de rémission statutaire de peine. L'ombudsman appuya l'objection du détenu puis-qu'aucune personne ne peut être traduite en justice et jugée pour les mêmes chefs d'accusation que ceux dont un autre tribunal l'a déjà acquittée. Le ministère accepta cette conclusion. Comme le détenu avait déjà purgé les quinze jours de perte de rémission, il accepta de le dédommager pour ensuite confirmer le règlement par un décret spécial.

L'ombudsman peut, quelquefois, faire efficacement office de médiateur.

Ainsi, le cas de ce conflit, long et compliqué, touchant la vente de terres agricoles faite par un ministre. À la suite de la vente d'un terrain à un individu, un autre enchéris-

s'était alors occupé de sa demande lui avait assuré qu'elle n'aurait qu'à présenter sa demande une fois de retour au pays. Toutefois, après avoir suivi cet avis, on l'informa que sa pension ne lui serait pas versée à compter de la date de son anniversaire de naissance parce qu'elle avait présenté sa demande en retard. Le ministère fit, pour sa part, savoir comme elle s'était réellement présentée au bureau comme elle l'avait affirmé, le fonctionnaire lui aurait fait remplir sur-le-champ une demande de pension ou qu'il aurait pris note de sa demande de renseignement. Ne possédant pas cette preuve, il avait refusé de lui verser sa prestation pour le mois en question. L'ombudsman demanda alors au ministère s'il reconsidérerait sa décision si la plaignante affirmait sous serment, conformément à un article de la loi, qu'elle s'était bel et bien rendue au bureau en question. Le ministère commença par refuser, sous prétexte que la législation en matière de pension ne lui conférerait pas l'autorité d'accorder des prestations à partir d'une date antérieure à la demande. Admettant que le ministère se conformait à la loi, l'ombudsman suggéra d'effectuer un paiement de pure bienveillance; le ministère accepta cette solution. La dame, ayant présenté une déclaration sous serment à l'ombudsman, qui la fit parvenir au ministère, toucha sa prestation.

* * *

Et parfois même, c'est le plaignant lui-même qui constitue le principal obstacle à surmonter.

Une plainte a ainsi été portée par une vieille dame recluse qui, durant sa jeunesse et son âge mûr, avait exploité un atelier de couture florissant dont elle tirait un revenu satisfaisant. Toutefois, une longue maladie l'obligea à fermer boutique et la laissa sans le sou et, de toute évidence, quelque peu troublée. Aussi, dès qu'elle se sentit en état de reprendre le travail, elle recommença à se dire propriétaire d'un atelier de couture florissant. Mais tel n'était pas le cas : elle n'avait ni argent ni commerce, sinon quelques commandes occasionnelles que lui passaient, par charité, certains vieux amis. Elle ne payait donc pas d'impôts. Par ailleurs, son état mental était tel qu'elle ne tenait pas de comptabilité appropriée. Ne recevant pas ses impôts, et vu la situation que la dame affichait depuis qu'elle se disait à nouveau en affaires, les autorités fiscales lui demandèrent de leur présenter ses registres comptables. Elle ne put, évidemment, satisfaire à leur demande puisqu'elle ne tenait aucune comptabilité. Finalement, comme le permettait

Ces gens âgés avaient toujours bien entretenu cette propriété et auraient difficilement pu trouver un autre logement. De plus, leur demeure ne gênait pas l'accès du public à la plage et n'était, en outre, pas située dans une zone particulièrement intéressante pour les baigneurs. L'ombudsman reconnut qu'une politique doit être généralement appliquée de façon uniforme, mais il recommanda que ce couple constituât un cas d'espèce et que, sous réserve de certaines conditions, il ait la permission de finir ses jours dans cette maison. L'administration recommanda donc finalement au ministre de faire exception à la règle, demanda à laquelle il a acquiescé.

Dans une autre administration, la police découvrit, au cours d'une enquête relative à une plainte d'un client (qui d'ailleurs s'est avérée non fondée) menée dans un débit de boissons, que les permis nécessaires pour tenir ce genre d'établissement, affichés conformément à la loi, venaient d'expirer. Aussi, les policiers y sont-ils retournés peu de temps après pour saisir l'alcool, malgré les protestations du propriétaire qui leur présentait des reçus officiels prouvant qu'il avait payé ses nouveaux permis. Le propriétaire devait, par la suite, demander réparation auprès du ministre qui refusa de le dédommager de sa perte. Il s'adressa alors à l'ombudsman, affirmant que sa marchandise n'aurait pas dû être saisie puisqu'il avait demandé le renouvellement de ses permis et les avait même payés avant l'expiration, et qu'il en avait présenté la preuve à la police. L'enquête de l'ombudsman corrobora cette affirmation. Les autorités confirmèrent que les permis avaient été renouvelés avant expiration; ils avaient réellement été postés huit jours avant leur date d'expiration mais ils n'étaient pas parvenus à temps à destination. L'ombudsman estima alors que, dans ces circonstances, la police avait agi précipitamment et qu'elle aurait dû, au moins, retarder la saisie jusqu'à la vérification des preuves. Le ministre accepta, dans ces circonstances, de dédommager le propriétaire pour la perte que lui avait occasionnée la police.

* * *

Il arrive qu'un ombudsman estime devoir user de ses pouvoirs statutaires de façon plutôt inhabituelle. Un de ces cas a trait à une veuve âgée qui s'est plainte au sujet de sa pension. Ayant prévu être à l'étranger à son 65^e anniversaire, la plaignante s'était rendue au ministère responsable pour se renseigner sur les modalités de demande de pension. Elle avoua à l'ombudsman que le fonctionnaire qui

APPENDICE B

RÉSUMÉ DE CAS REPRÉSENTATIFS DU TRAVAIL D'UN OMBUDSMAN

Les cas présentés dans le présent appendice ne constituent que quelques exemples des centaines de cas que les ombudsmen ont consignés, au cours des années, dans leurs rapports annuels pour illustrer leur travail.

* * *

Il arrive très souvent que l'ombudsman estime la plainte non justifiée.

À titre d'exemple, un plaignant affirmait avoir été victime d'une injustice parce qu'on avait refusé de lui consacrer un accès à la voie publique en un point précis de sa propriété. Toutefois, l'ombudsman constata que la décision était conforme à une politique établie de longue date, qui avait d'ailleurs fait ses preuves et était appliquée de façon uniforme, concernant la sécurité d'accès aux voies publiques. En concluant que le plaignant avait été traité de façon juste et équitable, il mentionna que ce dernier avait fait preuve d'intransigeance en refusant la solution que le gouvernement lui proposait.

* * *

Par contre, il arrive que la plainte soit provoquée par l'intransigeance de fonctionnaires.

Ainsi, dans une administration, une mesure administrative ordonnant de dégager de toute construction non autorisée les réserves longeant la mer, les cours d'eau et les lacs fut adoptée. Un couple de personnes âgées, dont la maison était sur le point d'être démolie par suite de cette mesure, s'est alors plaint à l'ombudsman. Après examen, ce dernier affirma qu'il s'agissait d'une politique sage mais qu'il mettait en doute l'inflexibilité avec laquelle on l'appliquait à ce cas. Sans connaître la situation, le couple avait acheté la maison d'un usultier viager qui n'avait pas l'autorité de la vendre.

APPENDICE A

PERSONNEL DU COMITÉ

Secrétaire du Comité	R. A. Gordon (septembre 1976 à juillet 1977)
Agents du secrétariat	K. C. Kennedy (octobre 1976 à juillet 1977)
	A. C. Kennedy (novembre 1976 à juillet 1977)
	T. M. Denton (octobre 1976 à avril 1977)
	P.-T. Larocque (octobre 1976 à mars 1977)
	G. P. Wallace (octobre 1976 à janvier 1977)
	T. Plumptre (à temps partiel, avril 1977 à juillet 1977)
Personnel de bureau	P. Monette B. Caron

Pour conclure, le Comité, tout en réaffirmant cette opinion, aimerait également préciser qu'il ne faudrait pas considérer la création du poste d'ombudsman fédéral comme une excuse pour réduire les efforts actuels en vue d'améliorer la structure et les pratiques administratives du gouvernement fédéral. Au contraire, le Comité estime que l'institution d'une telle charge devrait plutôt être généralement envisagée comme une incitation à poursuivre ces efforts, notamment lorsqu'ils tiennent au souci de l'administration de combler les besoins des individus.

un point particulier n'empêche pas sensiblement sur une question de politique. Il lui faudra parfois beaucoup de discernement pour arriver à cet équilibre. Certaines pratiques administratives peuvent, dans un contexte général, sembler tout à fait justes et équitables; toutefois, lorsqu'elles sont appliquées à un individu, elles peuvent être perçues comme injustes compte tenu de sa situation personnelle. Devant un tel cas, l'ombudsman doit se demander, à la lumière des principes qui sous-tendent cette pratique générale, s'il est raisonnable de conclure que la personne a été lésée. Ce qui peut sembler tout à fait injuste à un particulier peut, pour le grand public, l'être moins.

Une plainte suscitée par une méthode, une pratique ou une loi imparfaite, sur le plan administratif, peut également exiger beaucoup de jugement de la part de l'ombudsman; en effet, celui-ci doit alors décider jusqu'où s'étend son pouvoir de formuler des observations. Il n'existe aucun doute quant à son pouvoir de faire rapport sur des cas particuliers mais, lorsqu'il s'agit d'une question d'ordre plus général, soit la pratique elle-même, il y a pour lui risque de s'immiscer dans un domaine controversé d'orientation ou de politique. L'ombudsman doit peser jusqu'à quel point il peut convenablement critiquer une pratique générale sans nuire à la crédibilité de son poste. Il s'agit là d'une grave responsabilité, qui doit néanmoins être laissée à l'ombudsman. En effet, s'il en était libéré, cela serait susceptible d'affaiblir le poste et obligerait à l'assujettir à des dispositions législatives compliquées dont l'interprétation pourrait s'avérer difficile et litigieuse.

Pour toutes ces raisons, et d'autres déjà énoncées dans le rapport, le Comité croit fermement que le jugement est la principale qualité requise d'un ombudsman. C'est d'abord l'excellence de cet homme sur ce plan qui lui attirera la confiance des citoyens, des politiciens et des fonctionnaires, qui établira la réputation de son poste et déterminera le climat dans lequel il devra travailler.

Le Comité a précédemment mentionné dans le précédent rapport que les mesures qui pourraient être prises pour améliorer le processus actuel de traitement des plaintes d'individus ne réussiraient pas à réfuter les arguments en faveur de l'institution de la charge d'ombudsman. Il a été établi que, d'avoir une tierce partie capable d'aider les individus qui se croient, à tort ou à raison, lésés. Une réforme administrative ne saurait donc se substituer à la création d'un poste d'ombudsman.

du fonctionnaire, mais plutôt comme un agent indépendant ayant des pouvoirs particuliers et la capacité de travailler avec les ministres, les fonctionnaires et les citoyens lésés afin de trouver des solutions justes aux problèmes individuels engendrés par le processus administratif. Il est important que le Parlement, le public, les ministres et les fonctionnaires qui seraient visés par les enquêtes sur les plaintes comprennent bien cette optique. Le Comité a appuyé le concept de l'ombudsman et recommandé qu'il soit mis en œuvre. Il est convaincu toutefois que les avantages éventuels du concept seront perdus si, pour l'une ou l'autre raison, cette institution devait se retrouver en milieu hostile.

* * *

Il est évident qu'un certain nombre de facteurs déterminent le climat de travail de l'ombudsman et que, avec le temps, ce climat peut changer au fur et à mesure que l'importance relative de ces facteurs augmente ou diminue. Toutefois, une chose semble certaine. L'envergne du titulaire du poste, surtout du premier titulaire, y sera pour beaucoup, car sa conception pourra influencer sensiblement sur les relations fondamentales qui s'établiront entre son bureau et les autres parties au processus.

Le Comité a déjà souligné l'importance qu'il accorde aux aptitudes du titulaire du poste. Il aimerait néanmoins faire certaines remarques à ce sujet.

L'ombudsman devrait évidemment être en mesure de communiquer efficacement et sympathiquement avec le citoyen moyen. Il doit en outre pouvoir comprendre les difficultés que connaissent les individus des couches défavorisées de la société, qui n'ont pas toujours eu l'occasion de comprendre le mode de fonctionnement des gouvernements ou des autres grands organismes. L'ombudsman doit être capable de se représenter toutes les facettes d'un problème : autant le point de vue du plaignant que celui des divers échelons de la hiérarchie administrative, inférieurs et supérieurs.

Toutefois, son attitude sympathique ne doit pas l'amener à se laisser influencer, car il lui faut éviter de se faire le défenseur d'une partie au détriment de l'autre dans une affaire. Il doit être assez objectif pour décider sans parti pris si les plaignants ont reçu un traitement équitable dans leurs rapports avec le gouvernement, en accordant à chacune des deux parties une juste proportion de compréhension et de fermeté, en tentant d'atteindre un certain équilibre entre les intérêts privés et publics et en évaluant très attentivement si

CONCLUSIONS

Le Comité du concept de l'ombudsman a mainte-
nant exprimé ses recommandations qui appuient la mise en
application du concept au palier fédéral de gouvernement au
Canada et suggèrent un mode d'application susceptible de
convenir. Il espère qu'elles présentent suffisamment d'éléments
pour permettre au gouvernement et, tout au moins indirecte-
ment, si le gouvernement décide de donner suite au projet de
loi, au Parlement canadien, de discuter et de trancher la
question.

Quoique le Comité ait déjà formulé ses recomman-
dations, il aimerait, avant de terminer son rapport, apporter
quelques conclusions.

* * *

Dès le début, le Comité était conscient du fait que,
pour certaines personnes du moins, il pourrait sembler étrange
qu'un groupe de hauts fonctionnaires (ou, pour employer le
jargon du métier, un groupe de bureaucrates eût à déterminer
s'il est nécessaire d'établir un poste qui, dans sa plus simple
expression, a pour objectif d'aider les citoyens qui ont à se
plaindre des défaillances des bureaucraties. Conscient de cette
possibilité, le Comité a tenté d'éviter les incidences qui pour-
raient découler d'un parti pris inhérent. Il reste aux lecteurs
du rapport à déterminer s'il a réussi.

Toutefois, il y a peut-être lieu de souligner que les
membres du Comité n'ont, en aucun moment, senti qu'il exis-
tât un conflit entre les exigences de leur mandat et leurs
intérêts de fonctionnaires. Un gouvernement démocratique a
pour but de servir le public, et les particuliers qui le compo-
sent, avec toute l'efficacité et toute la justice que permettent
les circonstances d'un monde complexe. Les fonctionnaires
ont pour tâche d'aider le gouvernement à atteindre ce but.
Compte tenu de ce point de vue, il n'a semblé en aucun mo-
ment que la tâche du Comité fût exceptionnelle ou inadéquate.
Par ailleurs, un sujet connexe exige également cer-
tains commentaires. Là où l'institution de cette charge a été
réussie, l'ombudsman est considéré non comme un adversaire

Un grand nombre d'administrations ont pris des dispositions pour que les rapports de l'ombudsman soient renvoyés à un comité spécial ou permanent de la législature et ces dispositions se seraient généralement révélées valables. Bien que le Comité estime que le fait de formuler une recommandation à ce sujet outrepassasse sa compétence, il croit qu'il y aurait lieu d'examiner cette idée de plus près si le gouvernement se prononçait en faveur du concept de l'ombudsman.

Le traitement des rapports par le Parlement

- Afin de protéger tous les intéressés, l'ombudsman devrait être tenu d'inclure dans tout rapport préjudiciable à un individu ou à un organisme une description juste et exacte de la position adoptée par l'individu ou par l'organisme en cause et de joindre à son rapport, ou d'y consigner, toute observation que l'individu ou l'organisme concerné voudrait faire.
- L'ombudsman devrait, au moment qu'il juge opportun, être autorisé à présenter un rapport spécial au Parlement sur toute question de son ressort, pourvu que, si la question concerne une enquête, il ait suivi le cheminement obligatoire recommandé plus haut pour faire son rapport.

20. Ces responsabilités sont personnelles et ne peuvent être déléguées; un ombudsman adjoint ne serait pas autorisé à traiter avec les ministres ni habilité à faire rapport au Parlement.

21. Là où aucun ministre n'est responsable de l'administration d'un organisme (par exemple, le Conseil des Arts du Canada), l'ombudsman prendrait immédiatement la mesure (c) si la question n'était pas résolue à sa satisfaction.

La plupart des administrations ont reconnu que l'ombudsman peut devoir recourir à un moyen autre que le rapport annuel pour porter à l'attention du Parlement des questions importantes ou urgentes. Elles l'ont donc habilité à présenter des rapports spéciaux. Ces rapports comportent deux grandes caractéristiques : ils sont opportuns et ils attirent l'attention du Parlement sur des problèmes particuliers ou de faits posent, qu'ils découlent d'affaires importantes ou de faits touchant le fonctionnement du bureau de l'ombudsman. Le pouvoir de présenter des rapports spéciaux est un outil précieux sans lequel le rendement de l'ombudsman serait fort diminué.

Les rapports spéciaux

Toutes les administrations qui ont un ombudsman exigent de lui qu'il présente un rapport annuel au Parlement (ou son équivalent) sur les activités de son bureau. C'est principalement grâce à ce rapport que le Parlement peut examiner le fonctionnement du bureau dans son ensemble et se rendre compte de son rendement.

- L'ombudsman devrait être tenu de déposer au Parlement un rapport annuel sur l'exercice de ses fonctions.

Le rapport annuel

b) si, dans un délai jugé raisonnable par l'ombudsman, la question n'est pas résolue, ce dernier²⁰ doit alors faire un rapport de ses constatations au ministre compétent²¹;

c) si, dans un délai jugé raisonnable par l'ombudsman, la question n'est pas réglée, ce dernier peut faire rapport de ses constatations au Parlement.

finallement opté pour la formule selon laquelle l'ombudsman ne pourrait appliquer à un ministre ses pouvoirs d'enquête, mais pourrait exiger de lui un éclaircissement quant aux motifs de la décision rendue. De l'avis du Comité, cette formule respectable l'opinion selon laquelle un ministre directement comptable au Parlement ne devrait pas faire l'objet d'une enquête menée par un agent du Parlement et, en même temps, protégerait la crédibilité de l'ombudsman en lui permettant de chercher une explication sur les motifs des décisions administratives prises par les ministres.

- Dans les cas où il y a plainte au sujet d'une décision administrative rendue par un ministre, l'ombudsman devrait pouvoir appliquer ses pouvoirs d'enquête à tout fonctionnaire participant à une recommandation sur l'affaire en question, mais non au ministre lui-même. Il devrait également être autorisé, au cours de l'enquête, à demander au ministre intéressé une explication des motifs de la décision rendue.

Les rapports

Le pouvoir de faire rapport constitue la sanction ultime à l'usage de l'ombudsman. Bien que ce pouvoir ne doive pas être utilisé à la légère, il doit néanmoins être bien protégé et énoncé clairement dans la loi qui le régit.

Les étapes préliminaires

Pour éviter que l'on n'interprète mal les faits ou que l'on n'en fasse un rapport inexact, et ainsi protéger l'ombudsman et le pouvoir exécutif, la loi devrait stipuler les étapes à préciser le cheminement que l'ombudsman doit suivre à la clôture d'une enquête (ou en tout autre moment de celle-ci, si les constatations préliminaires ont été faites), s'il semble qu'on ne considérera pas à bon droit une plainte fondée et que, de l'avis de l'ombudsman, l'affaire devrait éventuellement être portée à l'attention du Parlement.

- Les diverses étapes d'un rapport devraient obligatoirement se présenter selon l'ordre suivant :
a) l'ombudsman, ou tout adjoint, doit d'abord constater ses constatations dans un rapport destiné au sous-chef ou à l'administrateur en chef de l'organisme concerné;

à des documents en leur possession et, enfin, à présenter au Parlement ses vues sur leurs décisions. Cet argument a prévalu dans bon nombre de gouvernements de type parlementaire. Le Comité a signalé que, dans la plupart de ces administrations, très peu de faits indiquent que l'ombudsman a été sérieusement frustré parce que ses pouvoirs d'enquête ne s'étendaient pas aux décisions des ministres. Dans la pratique, cela s'explique par le fait que l'ombudsman doit :

- consulter le ministre avant de formuler une opinion définitive dans une cause comportant une recommandation faite au ministre;
- faire rapport au ministre avant d'en référer à la législation; dans des cas où le rapport destiné à la législation pourrait nuire au ministre, y consigner toute observation sur le sujet que le ministre peut choisir de faire.

Ainsi, l'ombudsman a l'obligation, dans chaque cause comportant une recommandation à un ministre, que ce dernier s'y soit conformé ou non, de discuter ses constatations avec le ministre. Celui-ci, pour sa part, a la possibilité, s'il le désire, d'expliquer à l'ombudsman les motifs de son attitude. Et, si l'ombudsman n'est pas satisfait et indique son intention de faire rapport à la législation, le ministre peut faire consigner ses observations dans le rapport. Ce concours de dispositions s'est apparemment révélé applicable.

Il y a, toutefois, un autre aspect à ne pas oublier. Au Canada, la loi autorise les ministres fédéraux à prendre de nombreuses décisions de nature administrative. En fait, une étude récente de la Commission de réforme du droit rapporte environ 700 cas de cette nature. Bien que les pouvoirs confiés aux ministres soient normalement exercés, en vertu d'actes de délégation, par des fonctionnaires de divers paliers, les ministres eux-mêmes les assument parfois, notamment en ce qui touche les affaires les plus importantes ou les plus difficiles. Ces circonstances ne sont peut-être pas fréquentes, mais il n'y a pas lieu de croire que les décisions rendues ne peuvent, au moins dans certains cas, donner lieu à des plaintes. Il serait alors difficile d'expliquer aux plaignants intéressés, et peut-être au public en général, que l'ombudsman n'a plus le droit de demander une explication sur les motifs des décisions rendues. De l'avis du Comité, voilà un problème qui exige une solution. Bien que les problèmes en jeu soient complexes et délicats et que l'on puisse probablement établir le bien-fondé de chacune des nombreuses positions possibles, le Comité a

des audiences publiques. Le cas échéant, il précisera dans son rapport les motifs pour lesquels il a tenu une audience publique.

Une autre question touchant le mode de tenue des enquêtes par l'ombudsman est celle du droit des personnes qui font l'objet de l'enquête à se faire entendre. L'ombudsman serait malvenu à ne pas offrir la possibilité de faire valoir leur point de vue (en bénéficiant, au besoin, de services professionnels) aux personnes susceptibles d'être lésées par son activité. La loi devrait prévoir cette protection.

- L'ombudsman devrait être tenu de donner à toute personne ou organisme susceptible d'être lésé par un rapport, la possibilité d'être entendu et de commenter par avoué à cette fin, avant qu'il ne termine son enquête et prépare son rapport.

Les décisions des ministres

Dans l'examen du traitement des plaintes, le Comité a dû étudier une autre série importante de questions : l'ombudsman doit-il être autorisé, et dans quelle mesure, à faire enquête au sujet d'une plainte visant une décision administrative rendue personnellement par un ministre? Les précédents en la matière sont multiples. En Nouvelle-Zélande, en Australie et dans les provinces canadiennes, la loi déclare en effet que l'ombudsman peut instruire une plainte de cette espèce, dans la mesure où elle a été traitée par les fonctionnaires, et qu'il peut aussi enquêter sur le fondement de toute recommandation faite au ministre en cause, mais qu'il ne peut enquêter sur une décision rendue par le ministre ni même faire des observations à son sujet. Par ailleurs, en Norvège, au Danemark, en Finlande et en Grande-Bretagne, les actes administratifs des ministres sont du ressort de l'ombudsman — bien qu'en Grande-Bretagne, vraisemblablement, plusieurs de ces actes soient exclus en raison de la liste des questions hors de la compétence du *Parliamentary Commissioner*.

Le principal argument en faveur de l'exclusion des actes administratifs des ministres repose sur le fait qu'un ministre, qui est directement comptable au Parlement, ne doit pas faire l'objet d'une enquête de la part d'un agent du Parlement. Ainsi, il ne conviendrait pas que l'ombudsman fût autorisé à sommer les ministres de comparaître, à demander l'accès

- Les audiences et les enquêtes devraient se dérouler à huis clos. Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, l'ombudsman devrait être autorisé à tenir

couche de la population. l'issue auraient vivement intéressé le grand public ou une man d'admettre le public à l'examen d'une cause exceptionnelle, donnant lieu à une enquête dont le déroulement et croyons qu'il serait fâcheux d'interdire absolument à l'ombudsman d'appuyer le principe des enquêtes à huis clos. Toutefois, nous le moins officielles possible. En règle générale, le Comité cité et le rendement du bureau que les procédures demeurent dans certaines causes, et parce qu'il est essentiel pour l'efficacité la nature confidentielle ou privée des témoignages présentés à huis clos. On a recours à cette dernière mesure en raison de dans les articles pertinents des rapports et la tenue d'audiences des individus impliqués dans une cause. Cette protection est normale assurée par l'omission du nom des intéressés des individus impliqués dans une cause. Cette protection est Néanmoins, une autre restriction généralisée concerne l'obligation, échue à l'ombudsman, de protéger l'identité des individus impliqués dans une cause. Cette protection est normale assurée par l'omission du nom des intéressés dans les articles pertinents des rapports et la tenue d'audiences à huis clos. On a recours à cette dernière mesure en raison de la nature confidentielle ou privée des témoignages présentés dans certaines causes, et parce qu'il est essentiel pour l'efficacité de ces enquêtes.

Il est en outre important que l'ombudsman, de même que le personnel de son bureau, soit exempt de toute poursuite civile ou pénale qui pourrait lui être intentée pour des activités entreprises de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions. Une immunité semblable devrait être accordée aux personnes qui témoignent ou déposent des documents au cours d'une enquête.

Il est en outre important que l'ombudsman, de même que le personnel de son bureau, soit exempt de toute poursuite civile ou pénale qui pourrait lui être intentée pour des activités entreprises de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions. Une immunité semblable devrait être accordée aux personnes qui témoignent ou déposent des documents au cours d'une enquête.

Tel que souligné précédemment, le Comité estime que ceux requis des personnes ayant normalement accès à dans le domaine de la sécurité et prêter les mêmes serments de tels renseignements.

19. Il s'agit des renseignements dont la divulgation serait susceptible :
- de causer préjudice à la défense, à la sécurité ou aux relations intergouvernementales,
 - de violer le secret lié aux travaux du Conseil privé de la reine pour le Canada;
 - d'entraîner la divulgation de renseignements détenus par un organisme d'enquête du gouvernement et portant sur la sécurité nationale, la détention ou la prévention de crimes;
 - d'être préjudiciable à la surveillance de prisonniers;
 - d'entraver le fonctionnement d'une cour de justice ou le déroulement d'une enquête instituée en vertu de la *Loi sur les enquêtes*;
 - d'entraîner la divulgation de consultations juridiques ou de violer le secret professionnel.

Le Comité a aussi étudié certaines questions connexes touchant les pouvoirs de l'ombudsman d'obtenir des renseignements au cours d'une enquête. Afin de protéger les personnes qui, en vertu de la loi, sont tenues de ne pas divulguer de renseignements, l'ombudsman et son personnel devraient, lorsqu'ils demandent à ces personnes des renseignements touchant une enquête, se conformer eux aussi aux règlements pertinents

- L'ombudsman ainsi que chacun des membres du personnel de son bureau devraient être tenus de ne divulguer aucun renseignement, sauf s'ils doivent le faire pour mener leur enquête ou étayer les conclusions ou les recommandations de l'ombudsman sur un cas particulier. L'ombudsman de même que le personnel de son bureau devraient être tenus, dans l'application de ces exceptions, de prendre toutes les précautions raisonnables pour éviter de dévoiler des renseignements personnels ou de nature particulière. C'est ainsi que la législation devrait s'inspirer du paragraphe 60 (2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et, si cela est jugé nécessaire, de toute exemption supplémentaire qui pourrait être apportée dans une loi sur l'accès à l'information.
- saire à la protection de la vie privée. Ce dernier doit, en vertu de la loi, prendre toutes les mesures possibles pour éviter de divulguer les renseignements tombant dans les catégories qui y sont énumérées¹⁹. Le livre vert intitulé *Législation sur l'accès aux documents du gouvernement* propose d'ajouter un certain nombre d'autres renseignements.

Malgré les mesures étudiées ci-dessus, la protection des intérêts de l'État, du public dans son ensemble et d'autres parties susceptibles d'être touchées par une enquête exige également que l'ombudsman et le personnel de son bureau ne puissent divulguer les renseignements de nature confidentielle ou particulière obtenus dans le cadre de leur travail. La loi néo-zélandaise oblige l'ombudsman et son personnel à tenir sous le sceau du secret tous les renseignements qu'ils obtiennent dans l'exercice de leurs fonctions. Elle prévoit toutefois qu'ils peuvent divulguer de tels renseignements, au besoin, pour mener leur enquête ou étayer leurs conclusions et leurs recommandations, pourvu qu'ils ne touchent pas des questions de nature à porter atteinte à la défense et à la sécurité nationales, aux relations intergouvernementales, à une enquête sur le crime ou à sa détection, ou à entraîner la divulgation des délibérations du Cabinet. Une gamme semblable mais encore plus vaste de questions figure au paragraphe 60 (2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne au sujet du commis-

La protection de l'information

- Le droit de l'ombudsman de pénétrer dans les locaux du gouvernement aux fins d'y faire enquête devrait être soumis aux limites que le gouvernement en conçoit pour imposer dans l'intérêt de la défense et de la sécurité nationales.

Afin de préserver l'intérêt public, il sera peut-être aussi nécessaire, de temps à autre, d'imposer certaines restrictions au droit de l'ombudsman de pénétrer dans les locaux du gouvernement. Cependant, puisque cette restriction serait beaucoup plus radicale que le simple refus de communiquer des documents précis, ce pouvoir de refuser l'accès ne devrait pas être exercé isolément par un ministre. Il devrait d'ailleurs se limiter aux cas où la défense et la sécurité nationales sont en cause.

(1) de la Loi sur la Cour fédérale.
manière semblable à celle prévue au paragraphe 41 voir soumettre cet affidavit à la Cour fédérale d'une reine pour le Canada, l'ombudsman devrait pour-munication confidentielle du Conseil privé de la la défense et à la sécurité nationales, ou à une com-étrangères aux relations intergouvernementales, à

Lorsque la raison d'État doit l'emporter — dans le cas de questions relatives aux relations intergouvernementales, à la défense et à la sécurité nationales ou de celles réservées au Cabinet (ou à son équivalent), par exemple — il est d'usage presque partout d'interdire à l'ombudsman l'accès aux documents ou aux renseignements en cause. Bien qu'il soit possible d'obtenir ce résultat en soustrayant complètement aux enquêtes certaines catégories de questions, comme le fait la loi britannique, la coutume néo-zélandaise, tout comme celle de la plupart des provinces canadiennes, veut qu'un ministre puisse certifier à l'ombudsman qu'un document ou un renseignement recherché ne peut être mis à sa disposition. Le Comité est d'avis qu'il faudrait, au Canada, adopter cette façon d'agir.

- Lorsqu'un ministre de la Couronne peut certifier par affidavit à l'ombudsman qu'un document ou un renseignement touche les relations intergouvernementales, la défense et la sécurité nationales, ou une communication confidentielle du Conseil privé de la reine pour le Canada, l'ombudsman devrait se voir refuser l'accès audit document ou renseignement.

Au-delà de la préservation de ces intérêts précis de l'État, un intérêt public plus général peut parfois devoir primer sur les intérêts particuliers d'un plaignant. Afin de faire face à des situations du genre, le Comité est d'avis que la législation sur l'ombudsman devrait s'inspirer du précédent créé par la Loi canadienne sur les droits de la personne. Cette loi prescrit que le paragraphe 41 (1) de la Loi sur la Cour fédérale¹⁸ s'applique à la commission ainsi qu'au commissaire à la protection de la vie privée. Ce paragraphe stipule que, si un ministre désire refuser l'accès à un document pour des raisons autres que celles mentionnées dans la dernière recommandation, il peut le faire par affidavit. Cependant, cet affidavit peut être soumis au tribunal.

- Les ministres de la Couronne devraient pouvoir attester par affidavit qu'il y a lieu, dans l'intérêt du public, de ne pas communiquer à l'ombudsman un document ou un renseignement. Cependant, lorsqu'il y a lieu, dans l'intérêt du public, de ne pas communiquer un document ou un renseignement relevant de considérations

18. S. R. C. 1970, paragraphe 41 (1).

Cependant, certaines limites doivent être imposées à de tels pouvoirs. Toute la législation sur l'ombudsman reconnaît qu'à certains moments des considérations spéciales doivent primer sur les pouvoirs de l'ombudsman d'obtenir des informations ou, dans une moindre mesure, de divulguer ce qu'il a appris. Il s'agit avant tout d'en arriver à un équilibre. D'une part, l'ombudsman doit pouvoir accéder à la gamme la plus vaste possible de renseignements au cours de ses enquêtes sur une plainte; d'autre part, des limites doivent lui être imposées pour faire en sorte que le zèle excessif d'un plaignant ne le porte pas à nuire aux intérêts de l'État, du public en général ou d'autres parties directement en cause par la divulgation de renseignements qui devraient demeurer confidentiels.

- Pour mener ses enquêtes, l'ombudsman devrait, suivant les objectifs de sa fonction, être habilité à :
 - a) entendre le témoignage ou obtenir des renseignements d'individus et faire les enquêtes, s'il juge de telles mesures nécessaires;
 - b) obliger les témoins à se présenter;
 - c) interroger les témoins sous serment;
 - d) imposer le dépôt de documents gouvernementaux;
 - e) pénétrer dans des locaux du gouvernement afin de mener son enquête ou de faire son examen.
- Pour mener ses enquêtes, l'ombudsman doit détenir certains pouvoirs qui lui permettront d'obtenir les informations nécessaires. Toutes les lois sur l'ombudsman traduisent cette nécessité de quelque manière.

Les pouvoirs d'enquête

- L'ombudsman devrait alors être habilité à procéder après avoir informé le sous-chef ou l'administrateur en chef. Cependant, ce dernier ne devrait pas être tenu de déclarer sa position avant que l'ombudsman n'ait eu l'occasion de terminer et de soumettre au sous-chef ou à l'administrateur en chef son rapport préliminaire, l'enjoignant de faire cette déclaration.
- ment avec l'organisme gouvernemental en cause en vue de procéder à l'enquête ou à l'examen de l'affaire.

d'étudier à fond une question d'importance soulevée par les effets néfastes qu'une mesure administrative semble avoir sur un certain nombre de personnes. D'autre part, il ne serait évidemment pas souhaitable que le Parlement, ou l'un de ses comités, demande à l'ombudsman de faire enquête sur de grandes questions de politique.

- L'ombudsman devrait être tenu de faire enquête sur toute question de son ressort lorsque le Parlement, ou l'un de ses comités chargés de traiter avec son bureau, lui aura formulé une demande en ce sens, mais tout ce qui touche la conduite de l'enquête relèverait exclusivement de l'ombudsman.

La conduite des enquêtes

Cette section traite des pouvoirs dont devrait jouir un ombudsman pour la conduite de ses enquêtes ainsi que de leurs conditions d'application.

L'avis aux fonctionnaires

Pour enquêter à propos d'une plainte, l'ombudsman doit entrer en contact avec un ministère ou un organisme gouvernemental. Au cours de cette première étape, deux exigences doivent être remplies : d'une part, il est préférable que le travail préliminaire ne soit pas gêné par trop de formalités ou une marche à suivre trop rigide, d'autre part, il est important que les hauts fonctionnaires sachent ce qui se passe dans leurs ministères.

Certains observateurs ont proposé que l'ombudsman ne commence son enquête qu'une fois que le ministère a fait sa propre évaluation de la situation et déclaré officiellement sa position. Le Comité estime que cette façon de procéder est trop laborieuse. Elle incite le ministère à adopter prématurément une position officielle qui risque de ne plus pouvoir être modifiée.

- L'ombudsman devrait être tenu de remettre un avis, incluant copie ou résumé de la plainte, au sous-chef ou à l'administrateur en chef avant que lui-même, ou le personnel de son bureau, ne communique autre-

17. Il en est ainsi de la législation de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et des provinces canadiennes.

Cependant, si c'est le Parlement ou l'un de ses comités qui lui demande la tenue d'une enquête, il s'agit là d'une tout autre question. Nombre de lois sur l'ombudsman adoptées par d'autres gouvernements¹⁷ permettent semblables directives, à condition que l'objet de l'enquête entre dans le champ de compétence de l'ombudsman et que ce dernier demeure libre de choisir son mode d'intervention. Le fait d'accorder au Parlement ce pouvoir limite de donner des directives serait conforme au rôle d'agent du Parlement qui est dévolu à l'ombudsman. Bien que le Parlement soit probablement appelé à exercer assez rarement ce pouvoir, il est possible de concevoir des situations où il conviendrait et où il serait expéditif pour lui d'utiliser les pouvoirs d'enquête de l'ombudsman afin

Il faudrait empêcher que l'ombudsman ait à accepter des directives des ministres, que ce soit sur les questions qui doivent faire l'objet d'une enquête ou sur la façon de la mener.

● Il faudrait empêcher que l'ombudsman ait à accepter une enquête à la demande des ministres.

Le Comité a déjà souligné dans le présent rapport l'importance de rendre l'ombudsman indépendant du pouvoir exécutif. Il ne croit pas qu'il serait possible d'assurer cette indépendance si l'ombudsman était tenu d'entreprendre ou de cesser une enquête à la demande des ministres.

Il convient d'examiner une autre question relative au type de plaintes dont l'ombudsman est responsable et qui relève de son obligation de faire enquête sur des faits portés à son attention par les ministres, par le Parlement ou par l'un de ses comités.

Les enquêtes imposées

● L'ombudsman devrait pouvoir décider, de son propre chef, de mener une enquête relativement à une question de sa compétence lorsqu'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables pour ce faire.

À la connaissance du Comité, l'expérience des autres administrations n'offre aucune preuve que le pouvoir dont il est question a fait l'objet d'abus.

Un exemple illustre bien ce point. Dans son rapport annuel de 1974-1975¹⁶, l'Ombudsman de l'Alberta citait un cas dont il avait pris connaissance par le biais d'un compte rendu de journal, où l'on alléguait qu'une dame âgée avait été « kid-nappée » et « placée » dans un hôpital psychiatrique. L'Ombudsman a décidé de faire une enquête, laquelle lui a permis d'établir que cette affirmation n'était pas fondée. Le cas était important parce que les fonctionnaires en cause, se trouvant dans l'impossibilité de communiquer le dossier médical de la dame, ne pouvaient réfuter efficacement les allégations de kidnapping. L'enquête et le rapport de l'Ombudsman ont aidé à calmer les craintes du public et à justifier l'action des fonctionnaires concernés tout en préservant le caractère confidentiel des dossiers médicaux de cette personne.

Toutefois, celles qui ont été menées se sont souvent avérées très utiles.

Au-delà de sa responsabilité de donner suite aux plaintes reçues, l'Ombudsman peut d'ordinaire mener, de son propre chef, une enquête lorsqu'il juge qu'une situation le mérite. Un examen des rapports des ombudsmen a révélé que ces derniers n'amorcent que très peu d'enquêtes de ce genre.

Les enquêtes décidées par l'ombudsman

- L'ombudsman ne devrait pas être autorisé à enquêter sur les plaintes ayant trait à l'emploi des personnes qui sont au service du gouvernement canadien à titre de fonctionnaire, d'employé de sociétés d'État, de membre des Forces armées ou de membre de la Gendarmerie royale du Canada ou, à tout autre titre.

ponibles au Canada pour ce type de plainte, le Comité ne voit aucune raison pour laquelle les employés de l'État pourraient, contrairement aux autres Canadiens, aller au-delà du processus établi dans le système pertinent des relations employeur-employé. Ce faisant, le Comité reconnaissait le fait que les modes de règlement des griefs et d'appel ne sont pas uniformes dans l'ensemble des divers corps dotés d'employés de l'État comme il est défini précédemment. Il a jugé cependant que toute amélioration qui s'impose dans ces méthodes devrait être cherchée et trouvée au sein même du système considéré.

la section britannique de la Commission internationale des juristes (Justice) recommande fortement que la distinction soit éliminée de la législation britannique. Selon le Comité, cette distinction ne devrait pas paraître dans la législation canadienne, bien qu'il reconnaisse que des difficultés pratiques sur le plan de l'enquête pourront rendre le travail de l'ombudsman moins efficace lorsqu'il s'agira de cas ayant trait à des pays étrangers. Toute décision à cet égard devrait revenir à l'ombudsman lui-même. À la suite du précédent établi par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le droit de recours aux services de l'ombudsman relativement à des incidents survenus à l'étranger devrait évidemment être limité aux citoyens canadiens et aux personnes acceptées à titre de résidents permanents du Canada.

Le Comité a perçu un problème qui pourrait découler de plaintes ayant trait au droit de séjour ou d'entrée de non-citoyens et de non-résidents du pays. Si l'on plaçait ces plaintes sous la compétence de l'ombudsman, celui-ci pourrait faire l'objet de pressions pour retarder l'expulsion de personnes qui, ayant déjà épuisé tous les mécanismes d'appel disponibles, déposeraient une plainte (même sans fondement) dans le seul but d'obtenir une période de sursis. Bien qu'il n'ait pas eu l'occasion d'étudier la question en profondeur, le Comité entrevoit la nécessité d'exclure spécifiquement les plaintes relatives au droit d'entrée ou de séjour des personnes non citoyennes ou sans résidence permanente au Canada. Il suggère donc qu'on envisage attentivement cette dernière possibilité.

La troisième catégorie à laquelle le Comité s'est particulièrement intéressé se rapporte aux plaintes relatives aux conditions d'emploi dans les services de l'État, c'est-à-dire celles émanant des personnes travaillant pour le gouvernement canadien à titre de fonctionnaire, d'employé de sociétés d'État, de membre des Forces armées ou de membre de la Gendarmerie royale du Canada. Une étude de la position adoptée par les autres administrations à cet égard n'a donné aucun modèle évident¹⁵. Néanmoins, ayant en vue les voies normalement dis-

15. Au Royaume-Uni, en France et en Australie, par exemple, les plaintes relatives à l'emploi ne sont spécifiquement pas de la compétence de l'ombudsman. Elles ne le sont d'ailleurs pas en Nouvelle-Zélande, comme le mentionnait l'ombudsman à la Conférence internationale des ombudsmen de 1976. Il ne s'occupe que très rarement de ce genre de plaintes puisqu'il existe d'autres moyens de redressement assez valables. Dans les provinces canadiennes, les plaintes relatives à l'emploi ne sont pas exclues.

À l'exception de la Grande-Bretagne, où la législation pertinente rend explicitement irrecevable toute plainte découlant de faits survenus à l'extérieur du pays, les autres administrations ne font aucune distinction entre les plaintes formulées à la suite d'un incident survenu au pays même et à l'étranger. Dans sa récente publication intitulée *Our Fettered Ombudsman*, à laquelle nous faisons référence précédemment, d'emploi.

plaintes des employés de l'État relatives à leurs conditions de travail. Les trois catégories définies sont les plaintes relatives à des faits survenus à l'étranger, les plaintes relatives à des faits survenus à l'intérieur du pays, les plaintes relatives à des faits survenus à l'intérieur du pays, les plaintes relatives à des faits survenus à l'intérieur du pays, les plaintes relatives à des faits survenus à l'intérieur du pays.

Le Comité a défini trois catégories de plaintes nécessitant une attention spéciale. Certaines autres plaintes de même type ayant pu passer inaperçues, il serait peut-être prudent, avant d'entamer la préparation de la loi, de fournir à chaque organisme devant relever de la compétence de l'Ombudsman l'occasion de suggérer d'autres catégories de plaintes auxquelles il faudrait apporter une attention spéciale ou un traitement particulier.

Les catégories de plaintes à exclure

- L'Ombudsman devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de refuser de faire enquête relativement à une plainte ou d'y mettre un terme.
 - L'Ombudsman devrait avoir l'autorisation de refuser de faire enquête relativement à l'objet d'une plainte qui, à son avis, ne porte que sur une question banale, est futile, vexatoire ou de mauvaise foi, ou encore relative à une situation que le plaignant connaissait depuis plus d'un an avant de décider d'agir.
 - L'Ombudsman devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de refuser de faire enquête relativement à une plainte qui, à son avis, ne porte que sur une question banale, est futile, vexatoire ou de mauvaise foi, ou encore relative à une situation que le plaignant connaissait depuis plus d'un an avant de décider d'agir.
- Même lorsque d'autres moyens de redressement ont été tentés, l'Ombudsman ne devrait pas être tenu de faire enquête sur toutes les questions qui lui sont présentées et qui tombent sous sa juridiction. L'expérience des autres administrations a montré que les plaintes ne méritent pas toutes de faire l'objet d'une enquête et que, dans certains cas, cela s'avérerait inutile parce que l'objet de la plainte est tel que le tort ne pourrait être réparé et ce, indépendamment de sa valeur intrinsèque. Il serait sensé d'imposer un délai de présentation de la plainte.

- Lorsque l'objet de la plainte est de la compétence des tribunaux, ou lorsqu'il existe un droit d'appel, l'ombudsman ne devrait généralement pas faire enquête relativement à l'objet de la plainte. Toutefois, il devrait pouvoir user de son pouvoir discrétionnaire pour décider de faire enquête relativement à l'objet de la plainte s'il considère, étant donné des circonstances spéciales, qu'il serait déraisonnable d'insister pour que l'on ait recours à d'autres instruments de réparation.
 - Lorsqu'il n'existe aucun autre moyen officiel de redressement et que, selon l'ombudsman, le plaignant a franchi sans succès les étapes raisonnables auprès de l'organisme gouvernemental concerné pour obtenir réparation, l'ombudsman devrait pouvoir décider de faire enquête sur la question qu'il fait l'objet de la plainte.
- Le bureau de l'ombudsman ne devrait pas supplanter les méthodes actuelles de règlement des plaintes. Le Comité estime qu'en général, l'ombudsman ne devrait pas recevoir de plainte à moins que les autres moyens de résoudre le problème aient préalablement échoué. Toutefois, pour les raisons décrites précédemment dans ce rapport, des situations peuvent se produire où ces autres moyens de redressement apparaissent insatisfaisants ou impropres. Nous croyons que l'ombudsman devrait, à sa discrétion, pouvoir faire enquête relativement à l'objet de la plainte si, à cause de circonstances spéciales, il considère qu'il serait déraisonnable d'insister pour que l'on ait recours aux voies conventionnelles de réparation.

L'admissibilité de la plainte

- Chaque plainte devrait être soumise à l'ombudsman par écrit et, dans la mesure du possible, formulée par le plaignant lui-même. Si l'ombudsman est d'avis que, pour de bonnes raisons, le plaignant ne peut lui-même formuler de façon convenable sa plainte, il devrait, à sa discrétion, pouvoir aider le plaignant à la rédiger ou encore, accepter qu'elle soit formulée par un tiers. Dans tous ces cas, le plaignant devrait confirmer l'exactitude du document et autoriser toute enquête relative à l'objet de sa plainte.

Le Comité a estimé que, par souci de précision, il devrait exister une disposition générale, comme c'est d'ordinaire le cas ailleurs, spécifiant que seules les plaintes soumises par écrit sont formellement acceptées. Normalement, c'est au plaignant lui-même qu'il devrait incomber de formuler la plainte. Toutefois, pour des raisons d'âge, d'infirmité ou autres, certains se trouveront dans l'impossibilité de satisfaire à cette exigence, mais cela ne devrait pas constituer un empêchement.

La forme de la plainte

- Le recours à l'ombudsman devrait être accordé à toutes les personnes, à tous les groupements légalement présents au Canada ou en droit d'y revenir, si leur absence est temporaire.
 - À l'exception des plaintes relatives à des situations s'étant produites à l'étranger (dont il sera question plus loin), le Comité soutient qu'on ne doit pas limiter le recours à l'ombudsman aux citoyens canadiens ou même aux résidents canadiens. Il semble évident qu'il faudrait combattre la mauvaise administration qui touche tant une personne bien enracinée au sein de notre société qu'un invité parmi nous.
 - Les plaignants admissibles devraient être les particuliers, les corporations et les groupes non corporatifs. Toutefois, ils devraient être directement touchés par la question qui fait l'objet de la plainte.
 - D'autres administrations ont adopté cette position, leur législation définissant communément toutes les personnes et les corporations comme des plaignants légitimes, y compris, dans la plupart des cas (c'est-à-dire cinq provinces canadiennes, la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande et l'Australie), les groupes non corporatifs. Nous ne voyons aucune raison pour réduire cette gamme de plaignants admissibles.
- formuler une plainte. En principe, il apparaît que ce droit devrait être aussi étendu que possible. L'ombudsman devrait pouvoir accepter, indépendamment de sa source, toute plainte qui lui est communiquée, pourvu que le plaignant ait un intérêt personnel dans la question et qu'il en soit directement touché (et, évidemment, que la plainte soit du ressort de l'ombudsman).

14. Cette prévision suppose que l'ombudsman jugera nécessaire d'établir des bureaux régionaux afin de faciliter les contacts avec les plaignants et de tenir des enquêtes relatives à au moins certains genres de plaintes.

Le processus de traitement d'une plainte est déclenché par la soumission d'un grief à l'ombudsman. Le Comité a dû, en premier lieu, déterminer qui pourrait être autorisé à

L'admissibilité du plaignant

La présente section du rapport traite de certaines questions relatives aux plaintes avant que l'ombudsman ne décide d'amorcer une enquête.

Quand y a-t-il lieu de faire enquête?

Dans l'ensemble, les membres du Comité estiment qu'un personnel d'au moins 60 années-hommes¹⁴ (pour employer le jargon du métier) devrait apparaître suffisant au début, mais que, avec le temps, ce chiffre devra peut-être doubler ou tripler. Le Comité juge donc nécessaire d'indiquer que, si le gouvernement décide d'appuyer le concept fondamental, il devra être disposé à consacrer à cette institution jusqu'à \$5 millions par année, et ce, éventuellement dès la deuxième année de fonctionnement.

Nous croyons que la meilleure façon de procéder, au départ, est d'établir un juste équilibre. D'une part, si l'on ne prévoit pas un personnel suffisant pour accuser réception promptement de toutes les plaintes reçues, les soumettre aux autorités compétentes et faire enquête dans les cas qui l'exigent, tant le public que l'administration risquent de mettre en doute la crédibilité du bureau. D'autre part, si l'on exagère dans l'autre sens, cela pourrait encourager l'ombudsman à adopter un mode de fonctionnement qui, après une certaine période de rodage de l'institution, pourrait ne plus recevoir l'appui du Parlement.

plus nombreux peuvent se permettre de faire enquête sur un plus grand nombre de cas, de mener des enquêtes de leur propre chef et d'informer le public sur une plus grande échelle de son droit d'avoir recours à l'ombudsman pour obtenir justice.

ombudsmen se consultent au sujet des plaintes portant sur les programmes auxquels participent les gouvernements fédéral et provinciaux par suite du partage ou de la délégation du pouvoir décisionnel.

Après avoir étudié la question à fond, le Comité en est venu à la conclusion qu'il ne conviendrait pas que l'ombudsman fédéral fasse des arrangements officiels avec ses collègues provinciaux pour qu'ils agissent en son nom dans la conduite d'enquête sur des questions de compétence fédérale, ne serait-ce que pour éviter que des agents provinciaux n'aient à faire des commentaires sur les méthodes administratives du gouvernement fédéral (ou vice versa). Cette restriction mise à part, le Comité a convenu de l'utilité et de l'opportunité pour l'ombudsman fédéral de collaborer avec ses homologues provinciaux.

Le personnel

Le Comité n'est pas parvenu à estimer de façon précise les besoins en matière du personnel d'un ombudsman fédéral. Il n'existe rien qui puisse servir au calcul exact du nombre des plaintes que le bureau sera appelé à prendre en main. L'expérience des autres gouvernements n'est pas très utile à cet égard, la proportion des plaintes par habitant variant beaucoup selon la structure des diverses administrations, l'efficacité de leurs méthodes de traitement des plaintes, l'étendue de la juridiction de l'ombudsman et la tendance des divers publics à porter plainte. Toutefois, étant donné qu'au Canada un grand nombre des activités touchant directement les individus ressortissent aux gouvernements provinciaux, il est évident qu'on peut s'attendre à ce que le nombre de plaintes déposées auprès de l'ombudsman fédéral soit considérablement moindre qu'il ne le serait si le Canada n'était pas un État fédératif.

Le mode de fonctionnement du bureau de l'ombudsman peut également avoir une répercussion importante sur les ressources nécessaires, et vice versa. Dans certains bureaux, la proportion du nombre de plaintes par rapport à l'importance du personnel est très élevée, ce qui fait que l'ombudsman doit compter pour une grande part, tout au moins en première instance, sur l'examen des plaintes par les ministères. Il doit réserver ses ressources limitées en matière d'enquête à un nombre relativement restreint de cas plus pressants. Les administrations qui possèdent un personnel

13. Le bureau suédois, qui a pris de l'expansion au cours des années, a maintenant quatre ombudsmen dont l'un est désigné comme ombudsman en chef. Quoique leurs pouvoirs individuels soient plus grands que ceux que nous avons proposés pour les ombudsmen adjoints, leurs fonctions se répartissent, dans leurs grandes lignes, de la même façon que nous l'avons préconisée.

Il existe un grand nombre de questions à l'égard desquelles il serait souhaitable pour l'ombudsman fédéral de collaborer avec ses collègues provinciaux. Parmi bien d'autres, un échange suivi d'idées sur les objectifs, les méthodes et pratiques et la diffusion d'information au public pourrait être mutuellement avantageux et renforcer la tradition d'« ombudsmanship » au Canada. Il serait particulièrement utile que les

Les relations avec les ombudsmen provinciaux

- L'ombudsman, ou tout ombudsman adjoint, devrait être autorisé à déléguer ses pouvoirs à son personnel, sauf celui de clore une affaire si l'une ou l'autre des deux parties intéressées conteste les conclusions du bureau.

Avant de passer à un autre sujet, le Comité voudrait signaler qu'à son avis, advenant la création du poste d'ombudsman fédéral, ce dernier ainsi que tous ses adjoints éventuels devront être autorisés par la loi à déléguer certains de leurs pouvoirs à leur personnel.

Le Comité prévoit que chaque ombudsman adjoint sera chargé de s'occuper d'un domaine administratif particulier (celui des programmes sociaux, par exemple) ou d'une catégorie spéciale de plaintes, ces catégories étant définies en fonction du type de traitement qu'elles exigent¹³. Il semble à peu près certain qu'il y aura deux catégories regroupant des plaintes exigeant un traitement spécial et qu'elles pourraient même faire appel à des pouvoirs spéciaux : celle de plaintes découlant de l'exercice des pouvoirs de police ou d'application de la loi et celle des griefs déposés par des détenus de pénitenciers fédéraux ou par des libérés conditionnels. Il se peut également que les plaintes concernant la vie privée ou la liberté d'accès à l'information soient assez nombreuses pour justifier la nomination d'ombudsmen adjoints spécialisés. À cet égard, le Comité n'a toutefois pas été en mesure de faire de prévision valable.

12. Mentionnons que, de l'avis du Comité, le terme « ombudsman » est suffisamment répandu pour être utilisé dans les deux langues officielles du Canada. En outre, l'expression française « ombudsman adjoint » constitue un équivalent approprié de l'expression anglaise et, pour cette raison, elle est préférable à toute autre expression envisagée par le Comité.

- Il devrait n'y avoir qu'un seul ombudsman¹² fédéral. Toutefois, celui-ci devrait être autorisé par la loi à se nommer, avec l'approbation du gouverneur en conseil, un ou plusieurs adjoints qui relèveraient de lui.
 - Chaque ombudsman adjoint devrait avoir le pouvoir de régler les cas individuels en vertu de l'autorité générale de l'ombudsman, sauf pour ce qui est des cas exigeant la participation d'un ministre ou la soumission d'un rapport au Parlement, lesquels devraient relever directement de l'ombudsman.
- Le Comité croit que la meilleure formule serait de combiner les avantages des deux options tout en éliminant leurs points faibles. Dans un premier temps, il a jugé qu'il serait préférable que la loi prévoit la création d'un seul poste d'ombudsman, ce dernier étant doté des pleins pouvoirs d'enquêter et de faire rapport aux ministres et au Parlement dans des cas particuliers. Dans un second temps, il a souhaité qu'on prévoit la nomination d'ombudsmen adjoints pour répondre aux exigences que pourraient poser le volume des plaintes et la nécessité de faire appel à des connaissances spécialisées, du moins dans certains domaines.
- Toutefois, cette formule présenterait probablement le désavantage sérieux d'entraîner, à moins que ne se dégage une forte influence coordonnatrice, l'inégalité et peut-être même l'incompatibilité des opinions exprimées dans les rapports soumis au Parlement. Chaque ombudsman élaborerait vraisemblablement des méthodes et des normes différentes pour le règlement des plaintes, ce qui mettrait le Parlement dans une situation difficile et dérouterait le public. En outre, la formule collégiale, c'est-à-dire celle de plusieurs ombudsmen égaux, chacun étant doté de pleins pouvoirs en ce qui a trait au règlement des plaintes et aux rapports présentés à leur sujet, ne permettrait pas, à moins qu'elle ne soit appliquée avec le plus grand soin, d'avoir une vue d'ensemble suffisante pour déceler les lacunes administratives outrepas-sant les cadres d'un domaine ou d'une région.

Le Comité a étudié les responsabilités des deux charges qui existent actuellement et estime que celle de l'enquêteur correctionnel (qui est actuellement un fonctionnaire supérieur du pouvoir exécutif) devrait être intégrée à celle de l'ombudsman. Pareillement, d'autres fonctions semblables à celles de l'ombudsman, à savoir celles du commissaire à la protection de la vie privée et celles rattachées au poste projeté de commissaire à l'information avec pouvoirs consultatifs, devraient être intégrées à celles de l'ombudsman. Le commissaire aux langues officielles constitue un cas différent, c'est-à-dire qu'une grande partie du travail associée à cette charge concerne des fonctions autres que le traitement des plaintes. De plus, la charge ne se limite pas aux questions administratives, comme dans le cas de l'ombudsman. Par conséquent, le Comité estime que son statut distinct doit être maintenu.

Le Comité s'est ensuite penché sur la façon dont devrait être organisée la charge de l'ombudsman, compte tenu des besoins rattachés aux fonctions spécialisées (comme celles du fonctionnaire de la vie privée, de l'enquêteur correctionnel et de l'éventuel commissaire à l'information), du volume anticipé de plaintes et de l'exigence probable d'une représentation au niveau régional.

Il a envisagé deux grandes possibilités à cet égard :

a) le recours à un certain nombre d'ombudsmen essentiellement égaux, coiffés d'une administration commune, chacun étant doté, à l'égard d'une région ou d'un domaine particulier, des pleins pouvoirs de la charge de l'ombudsman lui permettant de mener des enquêtes sur les plaintes et de faire rapport au Parlement;

b) le recours à un seul ombudsman désigné en vertu de la loi et exerçant tous les pouvoirs, qu'il déléguerait au personnel nécessaire pour répondre aux exigences sur le plan du volume du travail et de la spécialisation par domaine et par région.

La première option offre l'avantage de permettre aux personnes désignées de participer directement au règlement de chaque plainte — un élément que certains observateurs considèrent comme essentiel pour éviter que cette institution ne devienne une autre bureaucratie dépersonnalisée. Il est peu probable qu'un seul titulaire puisse accorder son attention personnelle à chaque cas si le nombre de plaintes s'avère élevé, et s'il possède tout l'éventail des connaissances particulières requises.

11. En vertu de la Loi sur le vérificateur général, ces pouvoirs comprennent :
- sous réserve des modalités fixées par la Commission de la Fonction publique, exercer, par délégation de pouvoirs, les fonctions que la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique confère à celle-ci; et... exercer, par délégation de pouvoirs, les fonctions conférées au Conseil du Trésor par la Loi sur l'administration financière en matière de direction du personnel;
 - établir des normes de classification;
 - suspendre les employés;
 - passer les contrats de services professionnels;
 - préparer les prévisions budgétaires pour le bureau et présenter un rapport au Parlement sur la suffisance des crédits reçus; être exempté de la disposition relative à la division des crédits d'affectations.

public et d'embarras pour le Parlement et ses comités.

d'activité distincts, serait une source de confusion pour le nombre de fonctionnaires à ce niveau, possédant des champs sultats. De l'avis du Comité, l'existence d'un trop grand création d'un commissaire à l'information avec pouvoirs concernant la liberté d'accès aux documents du gouvernement, la visant la liberté d'accès aux documents du gouvernement, la ment propose, comme solution au traitement des plaintes intitulé *La législation sur l'accès aux documents du gouvernement* semblables à celles d'un ombudsman; le récent livre vert la vie privée, dont les responsabilités seraient, elles aussi, prévues à la création d'un poste de commissaire à la protection de laires à celles d'un ombudsman. En outre, on a récemment aux langues officielles, lesquels exercent des fonctions similaires à celles d'un ombudsman. En outre, on a récemment rectionnel pour les services pénitentiaires et un commissaire Actuellement, le Canada possède un enquêteur cor-

Deux questions connexes d'ordre structurel doivent être abordées en créant le bureau de l'ombudsman. La clarification de ses relations avec d'autres fonctionnaires occupant une charge semblable s'impose et la question de savoir si l'on doit créer un ou plusieurs postes d'ombudsman doit aussi être réglée.

La structure du bureau

- e) pour ce qui concerne la gestion des ressources de son bureau, qu'il soit accordé à l'ombudsman les mêmes pouvoirs qu'au vérificateur général¹¹¹;
- f) le personnel affecté à son bureau soit nommé conformément à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et que l'ombudsman soit déclaré un employeur distinct en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

de son mandat et au mode de révocation, ainsi qu'au degré d'autorisation nécessaire pour gérer les ressources humaines et financières allouées à son bureau. Le Comité juge qu'il faudrait prendre de telles dispositions.

Préserver l'indépendance de l'ombudsman est un sujet qui a beaucoup préoccupé chacune des administrations dotées d'un ombudsman, lesquelles ont intégré dans la législation concernant ce poste des clauses quelque peu différentes sur la protection de sa liberté d'action. Au Canada, les lois régissant les charges du vérificateur général et du commissaire aux langues officielles traduisent un souci identique. Dans la même optique que cette dernière loi et en s'inspirant du cadre général des autres lois sur l'ombudsman, le Comité a décidé de formuler un nombre de recommandations précises sur le sujet.

- En ce qui concerne la nomination, les émoluments et la pension, la durée du mandat et son renouvellement, la retraite, la suspension ou la révocation et la mesure du contrôle financier et administratif nécessaire au bon fonctionnement du bureau, les dispositions s'appliquant à l'ombudsman fédéral devraient être semblables à celles qui s'appliquent au vérificateur général et au commissaire aux langues officielles, ou à l'un ou l'autre de ces derniers si la loi concernant l'autre ne fait aucune mention de la question. Plus précisément, il est recommandé que :

- a) la méthode de nomination soit celle qui a été adoptée dans le cas du commissaire aux langues officielles — soit une nomination par commission sous le grand sceau approuvée par une résolution du Sénat et de la Chambre des communes;
- b) la durée du mandat soit de sept ans et comporte une disposition de renouvellement pour un ou plusieurs termes de durée égale ou moindre;
- c) les émoluments et la pension soient établis et maintenus à un niveau convenable en les rattachant aux émoluments et à la pension accordés à un autre poste de caractère public, de préférence à un poste supérieur de la magistrature;
- d) l'ombudsman occupe sa charge à titre amovible, la révocation pouvant être effectuée en tout temps par le gouverneur en conseil à la demande du Sénat et de la Chambre des communes;

LE FONCTIONNEMENT DU BUREAU

Jusqu'ici, le rapport a traité de questions plutôt générales. Nous en venons maintenant à des observations sur les questions plus détaillées de l'organisation et du fonctionnement du bureau de l'ombudsman. Le présent chapitre se divise en quatre parties. La première aborde l'établissement du bureau : on y propose des mesures pour assurer son indépendance et l'on fait ressortir certains aspects de son organisation et de ses rapports avec les ombudsmen provinciaux. La deuxième partie et la troisième décrivent respectivement comment considérer les plaintes et mener les enquêtes, tandis que la quatrième traite essentiellement de ses pouvoirs de faire rapport.

L'établissement du bureau

L'importance de l'indépendance

Par définition, un ombudsman compétent doit jouir d'une très grande liberté de manœuvre, laquelle exige qu'il (ou qu'elle) possède des qualités particulières, notamment un sens aigu de ses responsabilités envers le Parlement et le public, un intérêt manifeste pour la qualité de l'administration, un fort sens professionnel et, avant tout, un jugement sain. Toute préoccupation concernant son indépendance, ou l'abus qu'il en ferait, sera atténuée dans la mesure où ces qualités se retrouveront chez le titulaire de la charge. La sélection, par conséquent, revêt une importance primordiale.

L'indépendance ne peut être assurée que si elle s'accompagne d'impartialité politique. C'est pourquoi le Comité estime que lors de l'éventuelle nomination d'un ombudsman, tous les partis politiques représentés au Parlement devraient participer à la sélection et, dans la mesure du possible, chercher à faire l'unanimité quant au choix.

Dans un autre contexte, l'indépendance de l'ombudsman repose sur la juste définition des dispositions relatives à ses émoluments et à ses droits à une pension, à la durée

d'organismes. Il a examiné les avantages et les inconvénients qu'entraînerait la séparation en deux parties de la liste des organismes, la première contenant ceux sur lesquels l'ombudsman aurait une compétence immédiate et la seconde, ceux où elle ne s'appliquerait qu'après une certaine période déterminée. Cette option a toutefois finalement été écartée, car elle pourrait être mal comprise du public. Le Comité croit donc de compétence de l'ombudsman tous les organismes correspondant aux lignes directrices énoncées ci-dessus, pourvu qu'il ait les ressources nécessaires.

- La juridiction d'un ombudsman devrait comprendre toutes les institutions du gouvernement fédéral créées à des fins publiques, sous réserve des exclusions suivantes :

- a) les institutions qu'il serait inopportun d'inclure pour des raisons d'ordre constitutionnel ou autres, c'est-à-dire le gouverneur général ainsi que sa résidence, le Parlement lui-même, le Cabinet et les tribunaux;
- b) les institutions qui ne sont pas principalement comptables au Parlement canadien;
- c) les institutions constituées en sociétés qui font concurrence à des sociétés du secteur privé dont la relation avec le public est essentiellement de nature commerciale.

- La juridiction d'un ombudsman à l'égard d'organismes serait définie dans une annexe qui devrait comprendre les organismes énumérés à l'appendice C. Ce dernier devrait être examiné d'avantage avant la rédaction de tout projet de loi.

- Il devrait toujours être possible d'ajouter par décret des organismes à la liste de ceux relevant de la compétence de l'ombudsman. Il devrait de même être possible d'en retrancher de la même façon. Le décret d'exclusion ferait autorité, à moins que le Parlement, dans une période de temps stipulée, n'en décide autrement.

Le Comité a soigneusement étudié la possibilité qu'un ombudsman puisse, au cours des deux premières années de son mandat, être débordé par le nombre ainsi que la complexité des plaintes formulées à l'égard d'un grand nombre

quelles le Comité n'aurait pas songé.

serait-ce que pour mettre en lumière des complications aux-souhaitable de consulter tous les organismes concernés, ne rédaction de tout projet de loi sur l'ombudsman. Il serait aux paragraphes précédents, soit examiné d'avantage avant la ainsi que la liste des organismes dont on suggère l'exclusion man fédéral. Le Comité propose cependant que cet appendice-On pourrait ainsi définir, en annexe, la juridiction de l'ombuds-du Comité, se conformément aux principes et critères énoncés. L'appendice C contient une liste des organismes qui, de l'avis le cas des organismes qui seront créés par le gouvernement. l'égard des organismes, et ce, tant pour l'immédiat que dans le Comité, servir à délimiter la juridiction d'un ombudsman à cent les principes généraux et les critères qui devraient, selon Les sections précédentes du présent chapitre énon-

La mise en œuvre

pourraient se présenter.

régler les problèmes de recoupement des compétences qui homologues provinciaux pour coordonner le tout, afin de idoine pourraient être prises entre l'ombudsman fédéral et ses ces offices des attributions de l'ombudsman. Des dispositions elle existe, n'est pas suffisamment importante pour soustraire estime que la participation des provinces, dans la mesure où et doivent chaque année, faire rapport au Parlement. Le Comité leurs pouvoirs en vertu d'une compétence législative fédérale des offices constitués par le gouvernement fédéral exercent des candidats ou de nommer des membres. Néanmoins, tous organismes provinciaux se sont vu confier le droit de proposer ententes fédérales-provinciales et que, dans certains cas, des est touchée, à des degrés divers, par certaines dispositions des Le Comité a observé que l'activité de tous ces offices compétence d'un ombudsman.

conclu qu'ils devraient eux aussi être inclus dans le champ de leur n'existe pratiquement plus. C'est ainsi que le Comité en a national que la relation habituelle entre le vendeur et l'achela commercialisation aux échelons interprovincial et inter a confié à ces organismes un contrôle tellement puissant sur canadien de commercialisation du poisson salé. Le Parlement

Les organismes de réglementation

Les organismes de réglementation font, dans une certaine mesure, fonction de tribunal et sont habituellement soustraits à l'influence du gouvernement. Ils sont investis de pouvoirs considérables pour adopter et mettre en application des règlements. Devant tous ces facteurs, le Comité s'est demandé s'il serait opportun de les inclure dans les attributions d'un ombudsman. Mais puisque, par leurs décisions ou leurs omissions d'ordre administratif, ces organismes rejettent les citoyens de la même manière, en quelque sorte, que les ministères, le Comité ne voit aucune raison de les exclure. Le pouvoir de l'ombudsman de faire enquête sur les plaintes formulées à leur égard n'affecterait d'ailleurs pas le rôle quasi juridique de tels organismes, car l'ombudsman n'aurait pas les pouvoirs nécessaires pour porter un jugement sur la valeur des décisions, mais seulement sur le processus sous-jacent. En outre, les plaintes pourraient toujours être portées en appel devant les tribunaux ou d'autres cours d'appel car, comme il sera souligné plus loin dans le présent document, un ombudsman fédéral ne devrait pas avoir les pouvoirs nécessaires pour faire enquête sur des plaintes touchant des décisions qui seraient du ressort des tribunaux ou de toute autre instance compétente.

Les offices de commercialisation

Le Comité s'est longuement demandé si les offices de commercialisation ont une vocation commerciale et s'ils devraient ainsi être exclus des attributions de l'ombudsman. Il en est venu à la conclusion que les offices de stabilisation des prix comme l'Office de stabilisation des prix agricoles et l'Office des prix des produits de la pêche versent ordinairement des primes aux producteurs et ne peuvent être qualifiés d'organismes à caractère commercial pour ce qui est de leurs rapports avec le public. Des organismes de gestion des approvisionnements, comme l'Office national de commercialisation des œufs et l'Office national de commercialisation du dinde, élaborent des politiques et coordonnent des plans globaux de commercialisation qui sont ensuite mis en œuvre par les organismes provinciaux. En outre, certains interviennent sur les marchés; cet aspect de leurs fonctions n'a toutefois pas été considéré comme une raison suffisante pour en amener l'exclusion. Le Comité a eu plus de difficultés à prendre une décision à l'égard de l'Office du poisson d'eau douce et de l'Office

langues officielles, le directeur général des élections et la Commission de la Fonction publique, s'acquittent de fonctions qu'il serait peu souhaitable de placer sous le contrôle direct du pouvoir exécutif. En règle générale, les champs de compétence de ces institutions et de ces charges se recoupent et le Comité ne voit aucune raison, tant juridique que constitutionnelle, de les exclure du mandat de l'ombudsman. Cependant, le Comité est d'avis que les institutions, comme la Bibliothèque du Parlement, qui relèvent directement et couramment du Parlement, c'est-à-dire du président du Sénat ou de l'orateur de la Chambre des communes, ne devraient pas être inclus.

Les Forces armées et la G.R.C.

Le Comité a soigneusement étudié la question de la G.R.C. et des Forces armées et en est venu à la conclusion qu'il n'y a aucune raison de soustraire ces organismes à la juridiction de l'ombudsman. Le Comité signale cependant que les plaintes portées à l'égard de mesures prises par la police pourraient nécessiter de l'ombudsman ou de son bureau des compétences particulières pour les régler.

Le Comité a aussi souligné que des problèmes peuvent surgir des plaintes formulées contre la G.R.C. assurant le maintien de l'ordre en vertu d'un contrat conclu avec les gouvernements provinciaux, comme cela se produit dans huit provinces canadiennes. Si un citoyen se plaint de gestes posés par un agent de la G.R.C. dont le motif d'intervention relève de la juridiction d'une province, on peut se demander quelle serait alors la compétence d'un ombudsman fédéral? La même question vaut pour l'ombudsman provincial.

Après avoir étudié ce problème, le Comité en est venu à la conclusion que ce type de griefs devrait tomber sous la responsabilité d'un ombudsman fédéral. La principale raison à l'origine de cette décision réside dans le fait que le corps policier doit s'acquitter de ses tâches de façon uniforme partout au pays, même s'il agit sous mandat provincial, délégué en vertu d'un contrat fédéral. Cependant, le Comité estime qu'advenant la création du poste d'ombudsman fédéral, des consultations préalables seront nécessaires avec les administrations provinciales afin d'en arriver à une entente sur le rôle de ce dernier à l'égard de la G.R.C., lorsque celle-ci intervient en vertu d'un contrat avec les provinces.

la pratique normale de l'industrie des transports plutôt que d'après les pratiques administratives du gouvernement. En examinant la Société Radio-Canada, le Comité s'est rendu compte du fait que les griefs portant sur les mesures administratives de la Société proviennent presque exclusivement de ses relations avec les fournisseurs ou les exécutants et que, sous ce rapport, la Société est certaine d'être jugée en fonction des pratiques de l'industrie de la radiodiffusion plutôt que d'après les normes administratives du gouvernement. Le public, naturellement, peut se plaindre de la programmation de Radio-Canada; ces griefs, cependant, ne pourraient être envisagés comme étant des questions d'ordre administratif touchant les droits de la personne et, par conséquent, ne seraient pas, en règle générale, du ressort de l'Ombudsman.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité a conclu que les organismes suivants devraient être exclus de la juridiction de l'Ombudsman :

Air Canada,
Banque fédérale de développement,
Chemins de fer nationaux du Canada,
Construction de défense (1951) Limitée,
Corporation commerciale canadienne,
Corporation de disposition des biens de la Couronne,
Corporation du Centre national des Arts,
Eldorado Aviation Limitée,
Eldorado nucléaire Limitée,
L'Énergie atomique du Canada, Limitée,
Les Arsenaux canadiens Limitée,
Loto Canada,
Pétro-Canada,
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée,
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne,
Société de développement du Cap-Breton,
Société pour l'expansion des exportations,
Société Radio-Canada,
Télélobe Canada,
Télésat Canada.

Les agents et organismes du Parlement

Plusieurs institutions et charges relèvent directement du Parlement, tout comme ce serait le cas pour l'Ombudsman. La plupart, dont le vérificateur général, le commissaire aux

propose que, lors de l'éventuelle nomination d'un ombudsman par le gouvernement fédéral, l'on encourage les gouvernements de ces territoires à imiter ce geste ou à demander que la compétence de l'ombudsman fédéral s'étende à leurs organismes.

Les considérations commerciales

Les organismes constitués en sociétés, qui ont une orientation essentiellement commerciale, soulèvent un problème particulièrement épineux pour le Comité. Ces organismes sont influencés par les conditions des marchés, du moins pour ce qui est de leur administration courante, et viennent concurrencer, en quelque sorte, les établissements du secteur privé. Leur comportement s'identifie donc, dans l'ensemble, à celui d'organismes du secteur privé plutôt que du secteur public. Ainsi, doivent-ils faire preuve d'un jugement sain en affaires et recourir aux pratiques commerciales acceptées. Les relations établies entre ces organismes et le public doivent pouvoir se comparer à celles qui existent entre l'acheteur et le vendeur, elles sont souvent de nature contractuelle. Si l'ombudsman exerçait sa compétence sur des organismes gouvernementaux de nature commerciale, il aurait à faire face à la tâche difficile de définir et d'appliquer à leurs activités des normes différentes de celles valant pour les autres organismes gouvernementaux afin d'éviter de les placer dans une situation désavantageuse vis-à-vis de leurs concurrents. Suivant la pratique adoptée par la plupart des pays ayant nommé des ombudsmen, le Comité en est venu à conclure que les sociétés gouvernementales, dont les opérations commerciales sont, dans une large mesure, en compétition avec celles des firmes du secteur privé, soit national, soit étranger, ne devraient pas relever de l'ombudsman.

En s'efforçant d'établir quelles sociétés répondent aux critères précédents, le Comité a distingué entre la perception qu'ont en général les citoyens du rôle de ces sociétés et les rapports que ces dernières entretiennent couramment avec le public. D'une part, le public perçoit assurément ces sociétés comme des instruments du gouvernement mandatés pour établir les politiques nationales. D'autre part, dans leurs rapports avec le public, elles sont des clients ou des fournisseurs commerciaux et, en tant que tels, leurs méthodes administratives doivent être jugées selon des normes commerciales généralement acceptées. Par exemple, la méthode de traitement des griefs d'Air Canada ou du C.N. devrait être jugée selon la pra-

rendent incompatible toute intrusion ou enquête venant de l'extérieur.

Des considérations d'ordre constitutionnel portent également à penser que là où s'arrête la compétence du gouvernement fédéral, là devrait s'arrêter aussi celle de l'ombudsman. Il serait mal à propos que l'ombudsman fédéral se mette à critiquer l'administration d'organismes qui ne sont que partiellement comptables au Parlement canadien. L'ombudsman investi de pouvoirs à l'égard de ces organismes pourrait, par exemple, se trouver à enquêter ou à présenter des rapports au Parlement portant sur une injustice causée par les actions de personnes relevant d'un autre gouvernement ou par des pratiques autorisées par une autre administration.

Le Comité a par conséquent conclu que l'ombudsman fédéral ne devrait avoir aucune compétence sur des organismes ayant une importante participation à la direction (à l'échelon du conseil d'administration, par exemple) et dont les membres relèvent d'autres législatures ou de sociétés privées. Les organismes suivants ne devraient donc pas être de son ressort :

La Commission d'ingénieurs permanents du traité du fleuve Columbia,
La Commission du parc international Roosevelt de Campo-bello,
La Commission frontalière internationale,
La Commission mixte internationale,
La Seaway International Bridge Corporation Limited,
Le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes.

Toutefois, les corps consultatifs dont la participation repose sur la nécessité d'obtenir l'avis d'experts ou d'assurer la représentation dans la société d'un groupe non gouvernemental ne devraient pas être exclus. Tels sont le Conseil consultatif de la situation de la femme et le Conseil national de l'esthétique industrielle.

S'appuyant sur ce critère, le Comité juge également que la juridiction de l'ombudsman ne devrait pas englober les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. L'administration de ces gouvernements est en effet confiée dans une large mesure à des conseils, dont la plupart des membres sont élus localement. De l'avis du Comité, toute décision touchant un ombudsman ayant juridiction sur leurs activités devrait revenir à ces conseils. Cependant, le Comité

nisme ne subissait pas un contrôle étroit, rien ne permettait de croire que le public le situerait comme étant « à l'extérieur » du gouvernement fédéral. Enfin, le fait qu'un organisme échappe au contrôle courant d'un ministre n'empêcherait pas le Parlement d'examiner, par la voie d'un de ses agents, ses erreurs administratives. De fait, on pourra soutenir que la mise en place de mécanismes par lesquels les griefs valides et non redressés peuvent être étudiés s'impose d'autant plus lorsque le contrôle ministériel est moins étroit. Ainsi, tant du point de vue pratique que théorique, le Comité a rejeté comme critère le degré de contrôle ministériel, puisqu'il ne permet pas de délimiter la compétence de l'ombudsman.

Le Comité a également étudié la question de l'exclusion des organismes moins susceptibles de traiter fréquemment avec le public et, par conséquent, de donner lieu à des plaintes. Tous les organismes sont cependant appelés à avoir certains contacts avec le public et sont passibles d'erreurs administratives. Au point de vue pratique, l'ombudsman serait placé dans une situation embarrassante s'il avait à avouer au plaignant que son cas n'est pas de son ressort, parce que personne n'a prévu que l'organisme en cause donnerait lieu à plusieurs plaintes! Le Comité, par conséquent, a également rejeté ce critère qui ne peut aider à définir l'étendue de la compétence de l'ombudsman.

Les considérations constitutionnelles

Il semble toutefois qu'il existe, sur le plan constitutionnel, des motifs valables d'exclure certains organismes. L'ombudsman serait un fonctionnaire supérieur du Parlement. En toute logique, il devrait axer son activité sur les institutions qui sont, en dernier ressort, comptables au Parlement. Il serait donc inopportun qu'il englobe dans son mandat la charge du gouverneur général. De plus, suivant en cela la pratique de la plupart des autres pays, le Comité estime, compte tenu de la tradition d'indépendance qui entoure la magistrature, que l'ombudsman ne devrait pas non plus s'intéresser aux tribunaux.

Compte tenu des relations traditionnelles qui existent entre le Parlement et le Cabinet, lesquels sont perçus comme une institution collective, le Comité a jugé bon de déterminer que l'ombudsman ne devrait pas avoir juridiction sur le Cabinet. Au Canada, en effet, la tradition veut que les délibérations du Cabinet restent confidentielles et, toujours selon la coutume, la solidarité lie ses membres. Ces facteurs

des similitudes de tradition et de structure qu'il partage avec ces deux pays et du succès continu de cette institution en Nouvelle-Zélande. Ainsi, notre point de départ, en définissant la compétence d'un ombudsman, a été le principe selon lequel celui-ci devrait être habilité à faire des enquêtes et des observations sur l'activité de tous les organismes reconnus communément par le public comme constituant le secteur administratif du gouvernement fédéral. La crédibilité de l'ombudsman en souffrirait si des cas apparents de mauvaise administration gouvernementale lui étaient constamment présentés, mais se trouvaient toujours rejetés comme n'étant pas de son ressort. Par conséquent, il a semblé opportun de donner d'abord une image très large du gouvernement fédéral pour ensuite soutenir que tout organisme devrait être inclus, sauf s'il existe des raisons évidentes de l'exclure.

En examinant la nature des motifs légitimes d'exclusion d'un organisme, le Comité a tenté d'établir des critères qui pourraient servir à déterminer la portée de la compétence de l'ombudsman à cet égard, tâche rendue complexe par le caractère varié des institutions publiques du gouvernement fédéral. Le gouvernement comprend bon nombre d'organismes créés en vue de répondre à des besoins particuliers et qui, dès lors, diffèrent sous plus d'un aspect fondamental. Par conséquent, le Comité n'a pu préciser les critères qui pourraient servir à délimiter la juridiction de l'ombudsman sans soulever de difficiles problèmes d'interprétation.

Le concept du contrôle ministériel en offre un exemple. Le Comité a étudié l'hypothèse selon laquelle les organismes soumis dans une certaine mesure à un contrôle ou à une autorité devraient être du ressort de l'ombudsman, les autres, soumis à un contrôle moins sévère, étant exclus parce que le public ne les considérerait pas comme relevant du « secteur administratif du gouvernement fédéral ». Cette hypothèse a soulevé trois problèmes. En premier lieu, il est apparu difficile d'apprécier le niveau de contrôle exercé. Le contrôle des organismes fédéraux revêt en effet diverses formes : la nomination de membres au sein des conseils d'administration, l'étude des budgets d'exploitation et d'immobilisation, l'obligation de faire rapport, et ainsi de suite. Certains organismes qui semblaient être soumis à un contrôle sévère sous certains aspects paraissaient l'être moins sous d'autres. Aucun critère n'a donc pu être défini clairement, et le principe retenu s'est révélé peu utile pour l'établissement de limites juridictionnelles. En second lieu, même là où il était possible d'établir avec une certaine précision qu'un orga-

L'expérience des autres pays

La juridiction des ombudsmen étrangers semble avoir été déterminée par des considérations pragmatiques liées au système de gouvernement de chaque pays. Ainsi, en Suède et en Finlande, la compétence de l'ombudsman est définie par rapport à sa fonction de surveillance des tribunaux et des fonctionnaires en matière de respect de la loi. Par ailleurs, en Grande-Bretagne, celle du *Parliamentary Commissioner* se limite globalement aux principaux ministères du gouvernement central relevant de la direction courante des ministères. La loi néo-zélandaise, généralement reprise par les provinces canadiennes, a recours à une approche plus large et étend la compétence de l'ombudsman à tous les ministères et organismes du gouvernement reconnus communément par le public comme relevant de l'administration gouvernementale. De la sorte, l'ombudsman a juridiction sur un grand nombre d'institutions soumises à un contrôle ministériel direct moins étroit que celles qui relèvent, en Grande-Bretagne, du *Parliamentary Commissioner*. L'Australie s'est ralliée à cette ligne de conduite. En France, le médiateur jouit d'une compétence vaste qui englobe le fonctionnement de tous les organes administratifs à l'échelon national, des autorités locales, des établissements publics et de tout autre organisme au service du public. L'étendue de la juridiction de l'ombudsman vis-à-vis des organismes diffère quelque peu d'une administration à l'autre, mais il existe néanmoins certains aspects communs. Le chef d'Etat (ou son équivalent) en est exclu comme le sont les assemblées et les comités législatifs. Les travaux du Cabinet ne sont pas de son ressort, sauf au Danemark et en Finlande. Pour ce qui est des organismes exécutifs du gouvernement, les ministères et les départements sont inclus ainsi que la plupart des organismes du gouvernement central. Presque tous les pays, cependant, excluent les sociétés d'Etat commerciales.

La situation au Canada

En cherchant la méthode la plus judicieuse de délimiter la juridiction de l'ombudsman fédéral au Canada, le Comité en est venu à la conclusion qu'une optique relativement semblable à celle adoptée par la Nouvelle-Zélande et l'Australie conviendrait assez bien au Canada, compte tenu

d'interprétation relevés en Grande-Bretagne et s'être senti apte non seulement à s'occuper du processus en cause, mais aussi, en certaines occasions, du bien-fondé des décisions ou mesures administratives prises. Grâce en partie à l'orientation fournie par la loi et au bon sens et au jugement éclairé des titulaires de la charge, les ombudsmen ont, dans l'ensemble, également admis que leur mandat ne leur permettait pas de s'ingérer dans les questions de politique.

De l'avis du Comité, les dispositions touchant le pouvoir de faire des observations contenues dans la loi de la Nouvelle-Zélande assureraient à l'ombudsman fédéral du Canada un bon cadre opérationnel.

- L'ombudsman devrait être habilité à critiquer les actes, les omissions ou les décisions d'ordre administratif qui touchent les droits des citoyens si, selon lui, de tels actes, omissions ou décisions se sont avérés contraires à la loi, déraisonnables, injustes, abusivement discriminatoires ou erronés.
- L'ombudsman devrait être habilité à critiquer les actes, les omissions et les décisions inspirés d'un principe de droit, d'une loi, d'un règlement ou d'une pratique déraisonnable ou abusivement discriminatoire.
- L'ombudsman ne devrait être habilité à mettre en doute le bien-fondé des décisions prises dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire que dans les cas où ce pouvoir a été exercé à mauvais escient, sans motif valable ou parce qu'on a tenu compte de considérations non pertinentes.

La juridiction organisationnelle

Dans la section précédente, les genres de questions à propos desquelles l'ombudsman est autorisé à faire des observations ont été examinés. Les types d'organismes qui devraient faire l'objet d'un examen minutieux de sa part doivent être également étudiés. Le Comité aborde cette question dans les paragraphes qui suivent en s'efforçant d'énoncer certains principes directeurs.

mander que le *Parliamentary Commissioner* ait le pouvoir de faire enquête relativement à tout « acte déraisonnable, injuste ou oppressif », plutôt qu'en matière de mauvaise administration, et qu'il soit habilité à proposer des modifications à la loi, y compris aux instruments statutaires et aux pratiques ministérielles.

Les rédacteurs des lois créant bon nombre des tout derniers ombudsmen, y compris ceux de l'Australie et des provinces canadiennes, ont par contre trouvé dans la loi de la Nouvelle-Zélande un bon modèle. Adoptée en 1962 et promulguée à nouveau en 1975, cette dernière accorde à l'ombudsman le droit de faire enquête sur des décisions « relatives à une question administrative » qui touchent une personne et d'indiquer où, à son avis, une mesure ou une omission apparaît « contraire à la loi » ; « fondée totalement ou en partie sur une erreur législative ou de fait » ; « déraisonnable, injuste, oppressive et abusivement discriminatoire », ou conforme à un principe de droit ou à une disposition législative présentant les mêmes lacunes, ou encore « erronée¹⁰ ». Cette liste a été dressée par ordre décroissant de précision (et non selon l'ordre précis de la loi), allant d'un noyau central raisonnablement facile à définir pour aborder finalement le concept général de l'« erreur ».

Ces pouvoirs généraux en matière d'enquêtes et d'observations sont limités en ce qui concerne un secteur important de l'administration soit, en l'occurrence, les cas où, conformément à la loi ou au règlement, un fonctionnaire a dû exercer son propre jugement relativement à une affaire. L'ombudsman ne peut critiquer une telle décision, dite discrétionnaire, pour la simple raison qu'il la considère « erronée ». Il doit plutôt prouver que le pouvoir discrétionnaire a été exercé « à mauvais escient ou sans motif valable ou qu'on a tenu compte de considérations non pertinentes ». Toute la valeur du texte de loi néo-zélandais semble résider, comme le montrent ses conséquences pratiques dans plus d'une administration, dans le fait qu'il fournit assez de précision pour bien orienter l'ombudsman, alors que ses dispositions plus générales (déraisonnable, injuste..., erronée) lui permettent une certaine latitude dans l'exercice de son jugement. Dans les administrations où cette approche législative a prévalu, l'ombudsman semble avoir évité les écueils

¹⁰. On a omis, au Québec, la disposition finale fondée sur le terme « erroné ».

8. Geoffrey Marshall, « Maladministration », *Public Law*, 1973, p. 32.
 9. Section britannique de la Commission internationale des juristes (Justice), *Our Fettered Ombudsman*.

La section britannique de la Commission internationale des juristes (Justice) a récemment critiqué le caractère vague du terme ainsi que l'étroitesse de la loi elle-même, signalant que cette dernière est plus restrictive que celle des autres administrations⁹. Elle devait ensuite recom-

poser qu'il « faudrait l'abandonner ». affirmé que « nul n'en connaît la véritable signification » et britannique manque de précision. Un expert a tout bonnement le sens de l'expression « mauvaise administration » dans la loi processus décisionnel. En conséquence, et en raison d'autres faits, décisions « entièrement mauvaises », quel qu'il soit le processus d'interprétation afin d'englober, au moins, le bien-fondé des décisions s'avérerait excessif. Ce comité le pria d'élargir son Comité de l'Parliament auquel il a fait rapport, ce degré de décision faite de la valeur de la décision. Toutefois, selon le Select Committee de prise de décision et non son bien-fondé, abstraction faite que la loi lui attribuait le pouvoir de n'examiner que le premier *Parliamentary Commissioner* de Grande-Bretagne affirmait « bien-fondé de décisions discrétionnaires prises sans qu'il y ait mauvaise administration ». En raison de ces dispositions, le cadre de « l'exercice des fonctions administratives d'un ministre ou d'une instance ». Il ne peut nullement mettre en doute n'a juridiction que sur la « mauvaise administration », dans le En Grande-Bretagne, le *Parliamentary Commissioner*

de bien servir le public qui est la sienne ». L'organisme gouvernemental a « agi conformément à la mission tandis qu'en France, le médiateur se préoccupe de savoir si administration, indûment sévères ou manifestement injustes », saire aux plaintes examine les actes « contraires à la bonne des erreurs et des actes de négligence ». En Israël, le comité danois s'occupe « des décisions arbitraires ou déraisonnables, erreurs commises ou les délits de négligence ». L'ombudsman sa manière. La loi norvégienne confie à l'ombudsman « les Différents pays ont abordé le problème, chacun à relativement faciles à résoudre. Cependant, il est loin d'en être ainsi lorsqu'on en vient à définir la raison d'être de ses fonctions, car des concepts tels que « politique » et « administration » ou, encore, des dispositions relatives aux « mesures du gouvernement » sont l'objet d'interprétations très variées.

des choses. Ainsi, un problème peut être politique à un moment donné (lorsqu'il rejoint une importante question politique) et devenir (lorsqu'il a été réglé politiquement) une simple question administrative courante. Ou encore, ce qui serait considéré comme une question de politique à un échelon donné de l'administration d'un ministère pourrait bien n'être envisagé que comme une question administrative au palier supérieur.

Tout est dans la manière de voir les choses : reportons-nous en, par exemple, à un service du gouvernement responsable de la distribution mensuelle des chèques de pension. Le directeur peut bien considérer que la décision de distribuer, par ordre alphabétique, les chèques des prestataires est une question de politique générale. Par contre, si les derniers sur la liste sont toujours gênés par cette façon de procéder, l'ombudsman pourrait bien, quant à lui, estimer que le problème est d'ordre administratif et se sentir autorisé à faire des observations. Le système est ainsi conçu, d'ailleurs, que dans la sphère gouvernementale générale au sein de laquelle il œuvre, l'aspect politique se limite à la décision de verser chaque mois, à titre de pensions de retraite, des montants à certaines personnes, les modalités adoptées pour les leur remettre se rattachant à l'administration.

Le point de vue de l'ombudsman en ces matières devrait être assez large. D'une part, il ne voudrait pas donner une interprétation si étroite des questions d'ordre politique qu'il se verrait contraint à laisser de côté l'examen des décisions courantes et des activités des organismes d'ordinaire considérées comme des questions d'ordre administratif. D'autre part, il devrait avoir une perception éclairée et intelligente du climat général dans lequel il évolue, puisqu'il serait embarrassant et malheureux pour lui s'il donnait l'impression de s'engager dans des débats de politique d'avantage du ressort des politiciens ou du Parlement lui-même. De façon générale, l'ombudsman doit éviter les grandes questions d'affaires publiques pour se concentrer sur les problèmes particuliers et précis qui touchent des citoyens. L'ombudsman qui, par inadvertance, tombe dans le piège, risque de léser sérieusement sa crédibilité personnelle ainsi que la réputation rattachée à son poste.

Cet exposé fait ressortir les grands problèmes inhérents à la description exacte des responsabilités et des pouvoirs principaux de l'ombudsman, auxquels se heurte le législateur. Des questions secondaires, telles que son pouvoir de recrutement ou les voies par lesquelles il fera rapport, sont

LA JURIDICTION DE L'OMBUDSMAN

Dans le chapitre précédent, le Comité affirmait en guise de conclusion que l'ombudsman s'intégrerait bien, en principe, à la structure du gouvernement fédéral. La façon dont il le fera soulève toutefois, selon le Comité, deux grands problèmes en matière de juridiction.

Le premier a trait au pouvoir de l'ombudsman de faire rapport sur certaines matières. Il a été établi, plus haut, qu'il peut faire rapport à l'égard de mesures d'ordre « administratif ». Qu'englobe donc ce concept? Quand s'agit-il vraiment d'une question administrative? Et quand n'est-ce pas le cas?

Le second concerne le type d'organisme sur lequel il est habilité à faire enquête. L'ombudsman s'occupe de griefs ou de plaintes qui impliquent le « gouvernement ». Mais, dans ce contexte, qui est le gouvernement? Quels devraient être les organismes du secteur public fédéral qui relèveraient de la compétence de l'ombudsman et quels devraient être ceux qui échapperaient à sa juridiction?

La politique et l'administration

Lors de l'étude de la notion de la responsabilité ministérielle, le Comité a signalé que les sujets de préoccupation de l'ombudsman commencent là où finissent ceux des ministres. En règle générale, les ministres s'intéressent aux grandes questions de politique, tandis que l'ombudsman s'occupe de mesures particulières et précises de nature administrative. Ce n'est toutefois pas une mince affaire que de tracer une ligne de démarcation entre la nature politique et la nature administrative d'une question. Une bonne part des rapports qui existent au sein du gouvernement dépend de cette distinction. On n'a toutefois pas encore réussi à en donner une description précise.

Cette difficulté provient du fait que la définition de ces deux sphères de compétence ne peut être véritablement comprise qu'à la lumière de circonstances particulières. Une question est dite de « politique », par exemple, si elle est politiquement délicate et si elle a une valeur intrinsèque dans l'ordre

Ainsi, la principale conclusion du Comité consiste à affirmer que la charge d'ombudsman viendrait compléter de façon souhaitable le système actuel de règlement des plaintes dans les ministères et les organismes du gouvernement fédéral.

- Le Comité recommande que le concept de l'ombudsman, tel que défini en Nouvelle-Zélande, en Australie et dans les provinces canadiennes, soit sanctionné par le gouvernement canadien.

A l'origine, le Comité hésitait à accepter d'emblée la nécessité de créer une instance distincte qui viendrait compléter les mécanismes déjà en place. Certains des motifs de ses hésitations ont déjà été signalés. D'autres avaient trait aux risques que comportent l'institution d'une nouvelle charge et peut-être l'établissement d'une nouvelle bureaucratie, lesquels, en définitive, pourraient bien apparaître comme des ajouts inutiles aux structures gouvernementales existantes.

Par ailleurs, le Comité ne pouvait manquer d'être frappé par le fait que les ombudsmen œuvrent à la satisfaction générale dans les diverses administrations étudiées, y compris la plupart des provinces canadiennes. Ces exemples concrets de réussite se sont révélés fort convaincants et ont eu pour effet de diminuer les préoccupations qui sont finalement apparues comme plutôt théoriques. Il apparaît qu'en s'en remettant au bon jugement et à la bonne volonté de tous et de chacun, l'ombudsman pourrait s'acquitter efficacement de ses fonctions et ainsi fournir aux citoyens une aide précieuse dans les questions qui revêtent pour eux une importance immédiate et personnelle.

Il ressort très clairement de l'étude menée par le Comité et de l'expérience vécue ailleurs que le succès du poste crée repose d'abord et avant tout sur le bon jugement et la sagesse du titulaire. Il va de soi qu'un texte de loi bien rédigé et le respect indispensable des principes et des pratiques constitutionnels sont extrêmement importants mais, en dernière analyse, ni l'ébauche du projet ni le souci du détail ne pourra remplacer les qualités humaines du titulaire. Il est de la plus haute importance de le choisir avec beaucoup de soin.

Si le candidat convenable est désigné, le Comité est convaincu que l'ombudsman fera beaucoup pour favoriser l'amélioration du règlement des plaintes administratives particulières, sans qu'il soit nécessaire de créer de nouvelles structures ou procédures compliquées au sein de la Fonction publique. Sa présence seule suffirait à sensibiliser davantage les ministres et les fonctionnaires à la nécessité de traiter promptement et justement les griefs formulés par les individus qui s'estiment lésés au point de vue administratif. L'indépendance de sa charge devrait également fournir une tribune excellente à partir de laquelle il pourrait expliquer les problèmes et les préoccupations du citoyen au gouvernement, et réciproquement.

7. L'éminent expert constitutionnel britannique, le professeur H. W. R. Wade, a bien exprimé ce point de vue : « ... L'ombudsman a pour terrain d'opération bien exactement le secteur où la notion de la responsabilité ministérielle a manqué d'efficacité... de sorte que, loin d'affaiblir la responsabilité ministérielle, l'ombudsman est en réalité venu la renforcer et l'aider à mieux fonctionner en étant en mesure de faire enquête et rapport pour que les députés puissent, si besoin est, rendre le ministre comptable ». « The British Ombudsman : A Lawyer's View », *Administrative Law Review*, 1972.

En considérant l'application du concept de l'ombudsman au gouvernement, le Comité a également étudié la possibilité, par ricochet, d'un traitement plus sommaire des plaintes par les ministres et les fonctionnaires, du fait que le plaigant pourrait toujours s'adresser à l'ombudsman s'il jugeait qu'on ne lui a pas donné satisfaction. Cette préoccupation s'est éliminée d'elle-même, la réaction envisagée ayant semble fort improbable. Le Comité a en effet finalement estimé que la présence d'un ombudsman aurait l'effet opposé, c'est-à-dire qu'elle renforcerait le sens des responsabilités chez ceux qui régissent les griefs et les encouragerait à les étudier promptement et justement.

Les effets indirects

Ainsi, le degré de responsabilité ministérielle semble diminuer ou, plus précisément, la **nature** de la responsabilité ministérielle semble évoluer — au fur et à mesure qu'elle se déplace du domaine des grandes questions de politique vers celui des mesures administratives adoptées dans un cadre précis et limité. À l'inverse, l'ombudsman s'occupe d'abord des questions de nature particulière et limitée pour s'arrêter là où les grandes politiques entrent en jeu. Donc, comme le faisait observer un auteur, ces deux concepts s'imbriquent remarquablement bien à l'étape de leur mise en application⁷.

De plus, il convient de rappeler que les pouvoirs des ombudsmen se limitent à ceux de faire rapport. Ils ne peuvent eux-mêmes modifier quoi que ce soit. Vu cette absence de pouvoir exécutif chez l'ombudsman, le Comité estime difficile d'identifier une opposition fondamentale quelconque entre la notion de la responsabilité ministérielle et le concept de l'ombudsman.

cat du fait que la notion de la responsabilité ministérielle a connu une certaine évolution, dont la nature et les résultats font l'objet d'interprétations divergentes et peuvent encore être matière à de graves controverses politiques. Il serait donc inopportun qu'un groupe de hauts fonctionnaires s'aventure dans cette voie.

Fort heureusement, ce n'est pas nécessaire. Il fut une époque où l'ampleur de la responsabilité ministérielle était telle que le ministre pouvait être tenu personnellement responsable de toute erreur commise par l'un quelconque des fonctionnaires relevant de son contrôle et de sa direction selon la loi. On aurait pu alors prétendre et faire valoir que l'institution de la charge d'ombudsman, dotée de pouvoirs de faire enquête et rapport au Parlement, aurait rendu impossible pour tout ministre l'exercice de ses fonctions. Aujourd'hui, toutefois, cet argument ne vaut plus. L'évolution constitutionnelle récente suggère au contraire qu'il est irréaliste d'exiger d'un ministre qu'il soit personnellement comptable de tous les membres de son administration. La taille du gouvernement et la gamme des pouvoirs discrétionnaires exercés par les fonctionnaires ont nécessairement une interprétation plus large de la stricte notion de responsabilité ministérielle que celle définie au XIX^e siècle.

À l'instar de plusieurs autres⁶, le Comité estime plus réaliste de considérer que le ministre possède des responsabilités à des degrés divers. Il doit évidemment accepter la pleine et entière responsabilité des actions exécutées convenablement selon ses instructions ou conformément à ses politiques. Dans le cas d'un problème qui ne touche pas une importante question de politique toutefois, on estime généralement qu'il assume ses responsabilités s'il s'en occupe. Lorsqu'un conflit existe essentiellement entre un plaignant et un fonctionnaire en particulier, on peut difficilement demander au ministre d'avoir une connaissance préalable du cas ou d'avoir exercé une influence personnelle sur la cause de ce conflit. Il ne peut être au courant de tous les détails de l'administration de son ministère ou faire personnellement l'objet de critiques à ce sujet. Toutefois, on s'attend à ce qu'il réagisse à des cas particuliers et qu'il voie à redresser les torts causés à des individus.

6. Voir les observations de Sir David Maxwell Fyfe, secrétaire à l'Intérieur pendant le débat sur l'affaire Crichton Down en 1954, à partir desquelles on a éventuellement fait créer un *Parliamentary Commissioner for Administration* en Grande-Bretagne. H. C. Debates (1953-1954), vol. 530, p. 1275-1277 et 1286-1287.

toutefois pas être entendues par ceux-ci, soit qu'elles ne relèvent pas de leur compétence ou que l'appel soit trop onéreux et exige trop de temps. Pour plusieurs, et en particulier pour ceux qui connaissent mal les institutions complexes et le formalisme qui souvent les caractérise, ces organismes peuvent paraître fort impressionnants. Même les citoyens éclairés sont souvent peu renseignés au sujet de la loi et peuvent craindre de s'engager dans des procédures qui leur sont étrangères. Les organes d'appel sont moins importants que les tribunaux, mais la gamme des sujets qu'ils entendent est plus limitée. Et surtout, ni les tribunaux ni les organes d'appel ne traitent de ce qui est la raison d'être des ombudsmen, soit les plaintes sur des mesures administratives, griefs qui s'accompagnent habituellement d'allégations, non d'illégalité, mais d'injustice. Dans de tels cas, l'ombudsman peut s'avérer parfois très efficace, alors que les tribunaux et les divers organes d'appel ne le sont souvent pas.

Bref, après avoir examiné les diverses façons et moyens auxquels peuvent avoir recours les citoyens qui se plaignent de mesures administratives, le Comité en est arrivé à certaines conclusions. Lorsque le citoyen s'avise d'attirer l'attention de l'organisme en cause sur un problème, il manque cet élément essentiel que constitue l'examen par une tierce partie. Les députés, pour leur part, rendent un service capital en s'occupant des plaintes; dans ces circonstances, l'ombudsman viendrait compléter leur travail sans pour autant s'ingérer dans leurs affaires. Les tribunaux et les organes d'appel enfin n'ont pas, en général, la compétence nécessaire et leur procédure est souvent trop officielle et coûteuse pour offrir une solution raisonnable au traitement des nombreuses plaintes administratives. Il semble donc qu'il reste une catégorie importante de plaintes à l'égard desquelles l'intervention d'un ombudsman rendrait un service public important sans faire double emploi avec les mécanismes existants.

La responsabilité ministérielle

Le Comité avait été expressément instruit d'évaluer les rapports existants entre le concept de l'ombudsman et la notion de la responsabilité ministérielle, probablement afin de déterminer si le premier avait ou pourrait avoir des effets néfastes sur la deuxième.

Le sujet est en effet complexe et délicat : complexe en ce sens qu'il peut être abordé sous différents angles et déli-

L'ombudsman possède un avantage supplémentaire puisqu'il prend connaissance d'une vaste gamme de plaintes. Il est donc mieux placé que le député pour déterminer les éléments communs à chacune et déceler le problème ou la lacune à l'origine de ces plaintes. Bien qu'il doive se montrer prudent et éviter de se mêler de questions de politique, ses conclusions pourront, selon la nature du problème et ses relations avec les organismes responsables, permettre d'améliorer l'application des pratiques administratives et des règlements en vigueur ou même d'apporter certaines modifications aux dispositions de la loi.

Pendant toute l'étude qu'il a faite des rapports entre l'ombudsman et le député, le Comité a tenté tout particulièrement d'éviter, par l'institution d'une telle charge, de diminuer le rôle du député ou de nuire aux relations qu'il entretenait avec ses commentants. Peu de documents abordent cette question, mais une étude⁵ publiée par l'ombudsman de la Nouvelle-Zélande en fait état. L'auteur signale que la majorité des parlementaires estiment que l'institution d'une telle charge n'a pas eu de répercussions sur leur rôle ou sur le volume des plaintes reçues. Le Comité a également été heureux de constater que, en général, les rapports entre les ombudsmen et les parlementaires des différentes administrations semblent harmonieux. Des frictions issues de conflits touchant le rôle de chacun seraient plutôt rares, et il n'existe aucune preuve qui permette de croire que la nature des fonctions de chacun aurait pour conséquence d'en faire.

À la lumière des nombreux exemples de rapports harmonieux entre députés et ombudsmen, et des autres considérations exposées ci-dessus, le Comité a conclu que la charge d'ombudsman pourrait bien être envisagée comme une extension des attributions de l'assemblée législative et de ses membres, l'ombudsman étant précisément chargé de faire enquête sur les problèmes d'ordre administratif. À son avis, un ombudsman viendrait compléter le rôle du député plutôt que l'affaiblir.

Outre les deux moyens déjà étudiés, le public peut également s'adresser à un certain nombre d'organes d'appel, comme la Commission du tarif ou la Commission de révision de l'impôt, et, bien sûr, aux tribunaux. De nombreuses plaintes touchant des mesures administratives ne peuvent

5. Larry B. Hill, *The Model Ombudsman*, Princeton University Press, 1976.

pour plusieurs l'intermédiaire grâce auquel ils peuvent répondre, à Ottawa, leurs problèmes. Bien que cette façon de procéder se révèle souvent fructueuse, elle comporte aussi ses limites.

Tout d'abord, les députés n'ont ni le personnel ni les locaux requis pour mener des enquêtes approfondies sur une foule de plaintes. Ensuite, étant donné leurs nombreuses responsabilités, ils ne disposent pas toujours du temps nécessaire pour accorder à chaque plainte l'attention souhaitée par le plaignant. Et, dans ces circonstances, un député pourrait décider de donner, dans le cadre de sa charge, plus qu'un autre la priorité aux plaintes qui lui sont adressées; il en résulterait des variations considérables dans le traitement de plaintes tout à fait identiques, et on pourrait même constater que les solutions apportées aux mêmes problèmes sont fort différentes. De plus, le fait que le député appartienne ou non au parti au pouvoir peut contribuer à modifier sa propre motivation pour insister auprès du ministre, comme cela peut changer l'attitude de ce dernier quant à la réponse à lui donner. Enfin, le député n'est habilité d'aucun mandat lui permettant de faire enquête sur tous les tenants et les aboutissants d'une cause. Il ne peut, contrairement à l'ombudsman, exiger la production de documents ou appeler des personnes à témoigner comme il ne peut exercer de droit d'accès en certains lieux. De tels pouvoirs, en effet, ne sauraient correspondre au concept du gouvernement parlementaire. Par contre, rien n'empêcherait le député à demander l'aide de l'ombudsman au sujet d'une plainte qui lui aurait été formulée. Le rôle de l'ombudsman et celui du député seraient, dans de telles circonstances, vraiment complémentaires.

Le ministre, quant à lui, a évidemment des pouvoirs d'enquête que n'a pas le député et, en principe, il est habilité à les exercer pour régler un grief présenté par celui-ci. Dans la pratique, cependant, l'enquête que suscite une plainte, même mineure, peut exiger beaucoup de temps et le ministre n'est pas toujours en mesure d'y consacrer les ressources nécessaires. Ainsi, le fardeau de la réponse à une demande d'un député retombe souvent sur les épaules du fonctionnaire dont la décision ou l'omission a donné lieu à la plainte au premier chef. Si le ministre considère que l'explication fournie par le fonctionnaire est suffisante, le député ou le plaignant sont pratiquement sans recours. En contrepartie, l'ombudsman bénéficie de ses propres ressources pour mener une enquête générale et « extérieure ».

Non seulement a-t-on discuté avec des fonctionnaires de divers échelons, mais on a également étudié les façons de régler les plaintes réellement fondées.

Tous les fonctionnaires se disaient en faveur d'un règlement rapide et juste des griefs, mais le sondage a fait ressortir certaines lacunes. Il est étonnant de constater l'absence de lignes directrices générales permettant d'examiner les plaintes de façon systématique et équitable. Les méthodes établies à cet égard, lorsqu'elles existent, sont rares. Les gestionnaires supérieurs connaissent en général jusqu'à un certain point le nombre et le type de plaintes qui leur sont adressées, mais ils ignorent totalement le genre de celles qui parviennent à leurs subalternes. De toute évidence, le règlement des plaintes formulées au sujet des mesures administratives déraisonnables ou injustes ne constitue pas une question qui, dans l'ensemble des activités gouvernementales, suscite une attention suivie si l'on se base sur le sondage effectué auprès des ministères.

Il serait sans doute possible de tenter d'améliorer la situation actuelle au moyen de mesures administratives conventionnelles : en mettant au point de nouvelles méthodes et de nouvelles normes, en les diffusant dans les ministères et en surveillant leur application au sein de ces ministères, par exemple. En fait, le Comité estime que l'on devrait prendre des mesures en ce sens. Toutefois, il lui semble qu'elles ne suffiraient pas à contre les principaux arguments en faveur de la création d'un poste d'ombudsman. Il existe en effet une limite à ce que l'on peut réaliser par le biais de manuels et de méthodes. Et aucune solution de ce type ne s'attaquera à la racine même du problème : l'absence d'une institution indépendante chargée précisément de prendre connaissance des plaintes formulées et demeurées en suspens. Des erreurs ne pourront manquer de se produire, et le sentiment de frustration ne disparaîtra pas automatiquement. Il est normal que les plaignants, qu'ils aient raison ou tort, continuent à souhaiter l'existence d'un arbitre « extérieur », impartial, auquel ils peuvent s'adresser lorsqu'ils n'obtiennent pas satisfaction.

Au lieu de s'adresser directement à l'organisme gouvernemental en cause, ou après l'avoir fait et avoir essayé un échec, le plaignant peut demander l'aide d'un député. Normalement, ce dernier sollicite du ministre compétent ou, dans certains cas, d'un fonctionnaire de l'organisme en cause, l'application souhaitée. Il a aussi le droit de poser des questions à la Chambre des communes. Le député devient donc

Les processus actuels de règlement des griefs

Il existe trois moyens qu'un individu peut utiliser pour obtenir justice s'il a se plaindre d'une mesure administrative gouvernementale. Tout d'abord, il peut s'adresser directement à l'organisme en cause. Ensuite, il peut avoir recours aux services de son député. Enfin, il peut porter sa cause devant un tribunal d'appel, s'il en existe un qui a compétence en la matière, ou tenter une poursuite devant les tribunaux, si c'est possible. Chacun de ces processus est étudié plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

Le citoyen a toujours le recours de s'adresser directement à l'organisme responsable pour obtenir justice. Aucune formalité n'accompagne ce geste. Il n'a qu'à faire connaître, par écrit ou oralement, l'objet de sa plainte aux personnes qui en sont la cause. Cette façon de procéder présente toutefois une lacune, puisqu'elle ne permet pas le libre examen par une tierce partie. Sans la présence d'un arbitre, le processus peut tout simplement prolonger une situation d'antagonisme entre les parties.

Le plaignant peut évidemment s'adresser au supérieur du fonctionnaire dont la décision ou la négligence est cause du grief, et ainsi faire intervenir un tiers. Mais, bien que ce processus d'escalade hiérarchique puisse le conduire à la porte du sous-ministre ou du ministre, il existe toujours une lacune qui tient au fait que l'enquête sera menée par des fonctionnaires de l'organisme en cause. Il se peut que des hauts fonctionnaires, du fait qu'ils travaillent au sein du même ministère, éludent le problème ou encore qu'ils n'aient tout simplement pas le temps de mener une enquête personnelle et approfondie sur la question. Leur jugement peut, en outre, être influencé par la manière de présenter les preuves. Bref, le fait de s'adresser directement à l'organisme responsable ne saurait garantir l'examen impartial de la plainte. Bien des gens, d'ailleurs, plutôt sceptiques quand il s'agit des réactions des grandes institutions, ne prennent même pas la peine de s'adresser directement à la source de leur grief.

Afin de mieux comprendre comment les ministères et les organismes fédéraux règlent les plaintes qui leur sont formulées, le Comité et son personnel ont fait un sondage auprès de dix d'entre eux. Les ministères choisis étaient considérés comme largement représentatifs du groupe central des organismes gouvernementaux : ils allaient des ministères dotés de vastes programmes et ayant des contacts quotidiens avec le public à ceux n'entretenant que de rares communications mais

En se fondant sur son étude des nombreux rapports d'ombudsmen, et exception faite des critiques soulevées en Grande-Bretagne, le Comité est arrivé à des conclusions semblables quant aux lacunes de la méthode de « tri parlementaire ». De l'avis du Comité, l'intégration du député dans le processus modifie de façon vraiment fondamentale la charge de l'ombudsman. Dans le régime britannique comme dans le système français, c'est le parlementaire qui décide de donner suite ou non au grief, le malheureux plaignant n'ayant peu ou pas d'influence sur cette décision qui variera selon le jugement du député auquel la plainte a été soumise.

Nous savons que la population du Canada est beaucoup plus élevée que dans toute autre administration qui possède son ombudsman, exception faite de la France et de la Grande-Bretagne⁴. Cependant, étant donné la division des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, dont huit bénéficient actuellement d'un ombudsman qui s'occupe de questions de compétence provinciale, nous doutons que le volume des plaintes qui seraient reçues à l'échelon fédéral ne puisse être examiné si l'accès direct à l'ombudsman fédéral était autorisé.

Après avoir étudié tous ces facteurs et surtout celui touchant le degré d'impossibilité d'accès direct à l'ombudsman, lequel a semble contribuer à l'isoler du public et à réduire son efficacité, le Comité en est arrivé à la conclusion qu'il serait préférable de s'en tenir à une formule plus générale autorisant l'accès direct.

La mise en application du concept au sein du gouvernement canadien

Après avoir considéré les principales façons d'ins-taurer la charge de l'ombudsman et établi l'option souhaitable pour le Canada, le Comité a entamé l'étude de l'application éventuelle de cette optique au gouvernement fédéral. Puisque l'ombudsman est chargé de régler les plaintes concernant l'administration gouvernementale, le Comité a estimé préalable d'examiner d'abord les voies existantes par lesquelles sont acheminées les plaintes, pour ensuite déterminer si, advenant l'institution d'une telle charge, son titulaire pourrait y suppléer.

4. À l'heure actuelle, le Canada est suivi par l'Australie (14 millions d'habitants) qui est un État fédéral. Viennent ensuite l'Ontario et la Suède, chacune ayant une population de 8 millions d'habitants.

Quelles qu'aient été les attentes à l'origine¹, les résultats semblent jusqu'à maintenant quelque peu décevants. Tant en Grande-Bretagne qu'en France, le public a de plus en plus tendance à s'adresser directement au *Parliamentary Commissioner* ou au médiateur, même si la loi l'interdit². En Grande-Bretagne, en particulier, cette stipulation fondamentale de la loi a dernièrement fait l'objet de fortes critiques fondées sur l'isolement dans lequel devait procéder le *Parliamentary Commissioner*, isolement qui est tel que seule une fraction plus résolue de la population réussit à bénéficier de ses services ou même connaît son existence. Un rapport³ récent faisait ressortir cet isolement en attirant l'attention sur le fait que, par habitant, les autres ombudsmen avaient à considérer un nombre beaucoup plus grand de plaintes que le *Parliamentary Commissioner* : le chiffre était multiplié par 30 en Nouvelle-Zélande, par 64 en Suède et, au Québec, par 85. En France, le nombre de plaintes par habitant est un peu plus élevé, mais les chiffres sont encore bien inférieurs à ceux des administrations où l'accès direct du citoyen est autorisé. De plus, en Grande-Bretagne, on a signalé que les députés ne réussissent pas à filtrer efficacement les plaintes qui ne relèvent pas réellement du mandat du *Parliamentary Commissioner* : en 1975 et en 1976, 62 pour cent de toutes les plaintes qui lui étaient acheminées par les députés étaient rejetées pour cette raison, alors que la moyenne pour les autres ombudsmen se rapproche de 50 pour cent.

1. Le rapport de la section britannique de la Commission internationale des juristes (Justice), le *Whyatt Report*, en date de 1961, proposait que la restriction obligeant les citoyens à s'adresser à un parlementaire porte sur une période de cinq ans seulement, qu'ensuite on reconsidère la possibilité d'accéder directement au *Parliamentary Commissioner* et qu'on adopte, si possible, cette formule.

2. En Grande-Bretagne, la plainte reçue directement d'un individu est simplement rejetée, et l'on conseille au plaignant de la représenter par l'intermédiaire d'un député. Seulement 14 pour cent environ de ces plaintes parviennent au bureau du *Parliamentary Commissioner* selon les voies habituelles. En France, le médiateur, avec la coopération d'un groupe de parlementaires, a mis au point un processus qui facilite le renvoi des plaintes réellement urgentes reçues directement des citoyens. En 1975, le *Parliamentary Commissioner* a reçu 1 068 plaintes directement du public et seulement 928 par l'intermédiaire des députés. Le médiateur n'a pas donné de statistiques précises, mais son bureau a déclaré qu'il reçoit un nombre égal de plaintes à la fois du public et des députés ou des sénateurs.

3. Section britannique de la Commission internationale des juristes (Justice), *Our Fettered Ombudsman*, Londres, 1977.

- ques clés qui, se répétant de l'une à l'autre, constituent effectivement les attributs essentiels du concept de l'ombudsman.
- (1) L'ombudsman n'est pas partisan, il est impartial et indépendant du pouvoir exécutif.
 - (2) Sa principale attribution est celle de prendre en main les plaintes précises du public concernant des injustices suscitées par l'action ou l'inaction administrative gouvernementale.
 - (3) Il a le pouvoir d'enquêter, de formuler des observations et de critiquer, ainsi que de rapporter publiquement ses conclusions au Parlement, mais il ne peut en aucun cas modifier ou renverser une décision.

Les différents thèmes

Le poste d'ombudsman de la Nouvelle-Zélande, créé en 1962, est un exemple assez conforme à la description générale donnée ci-dessus. La formule néo-zélandaise a d'ailleurs été adoptée par d'autres administrations et, notamment, par l'Australie et les provinces canadiennes.

La Grande-Bretagne et la France n'ont toutefois pas emboîté le pas. Les gouvernements des deux pays les plus peuplés où une telle charge existe ont décrété qu'une plainte peut être logée auprès d'« ombudsmen », appelés respectivement le *Parliamentary Commissioner for Administration* et le « médiateur », mais seulement par le truchement d'un parlementaire (le député de la Chambre des communes en Angleterre ou, en France le député ou le sénateur). Dans ces deux pays, un citoyen n'est pas autorisé à formuler directement sa plainte au *Parliamentary Commissioner* ou au médiateur, ces derniers ne peuvent d'ailleurs pas non plus, après enquête ou rejet de la plainte, en faire connaître directement au plaignant les résultats.

Cette interdiction découle principalement du rôle même du parlementaire, à qui, depuis toujours, les citoyens formulent leurs griefs, et de la taille de la population de ces deux pays, laquelle, a-t-on estimé, est telle que le bureau de l'ombudsman serait enterré sous les plaintes. On a donc confié au parlementaire un rôle d'intermédiaire, l'autorisant à s'occuper de la majorité des cas pour ne laisser au *Parliamentary Commissioner* ou au médiateur que ceux qu'il juge nécessaire de leur envoyer, du fait que ces derniers exigent des compétences particulières et le pouvoir d'enquêter.

tère à la reconsidérer et à la régler de façon satisfaisante pour toutes les parties, et ce, sans que l'ombudsman ou son personnel aient à intervenir davantage.

Certaines plaintes peuvent toutefois exiger une enquête plus minutieuse. Bien que les ombudsmen soient soumis à certaines contraintes quant à l'objet de l'enquête ou aux renseignements qui peuvent être divulgués, ces restrictions sont, en général, assez limitées. On imagine bien d'ailleurs que, dans le cas contraire, il leur serait impossible de s'acquitter efficacement de leur tâche. L'ombudsman ou son personnel peuvent obtenir des dossiers, appeler des personnes à témoigner et prendre toute mesure reconnue indispensable pour effectuer une enquête sérieuse. À moins de circonstances vraiment exceptionnelles, l'enquête se déroule à huis clos.

Dans nombre de cas, l'ombudsman se rend compte à la suite d'une telle enquête que les fonctionnaires ont, dans les circonstances, agi de façon raisonnable et que, par conséquent, la plainte n'était pas fondée. Le plaignant est alors avisé de ces conclusions et, bien souvent, on lui explique en détail les raisons qui ont motivé les gestes posés. Il y a tout lieu de croire que, même dans de tels cas, une bonne explication, provenant d'une source indépendante, peut se révéler des plus satisfaisantes.

Si, par contre, l'ombudsman persiste à croire, après enquête, que les mesures administratives prises n'étaient pas justifiées, il s'adresse aux fonctionnaires compétents qui, le plus souvent, voient à apporter les rectifications nécessaires. La majorité des plaintes qui franchissent ce stade se règlent de cette façon.

Toutefois, l'ombudsman peut occasionnellement, après avoir communiqué avec les fonctionnaires compétents, juger nécessaire de consulter le ministre. S'il n'obtient pas satisfaction à cet échelon, il est autorisé à rapporter publiquement le cas au Parlement. L'occasion de poser un tel geste est plutôt rare, la majorité des ombudsmen préférant en arriver à un règlement satisfaisant sans provoquer une controverse publique, attitude que les ministres et les hauts fonctionnaires partagent d'ailleurs avec lui.

Presque tous les ombudsmen exercent leurs fonctions de cette façon. Il n'est donc pas étonnant de constater un fort degré de similitude entre leurs charges, quelle que soit l'administration qui les a créées. Chacune des charges comporte bien plusieurs traits propres à son cadre constitutionnel particulier, mais il n'en existe pas moins certaines caractéristi-

Tout le reste de l'appareil gouvernemental, et ceci couvre une vaste gamme de ministères et d'organismes, relève de leur mandat.

Les ombudsmen possèdent en réalité plus d'influence que de pouvoir. Bien qu'ils ne puissent en aucun cas modifier les décisions administratives, ils sont toutefois bien placés pour inciter ceux qui possèdent ce pouvoir à reconsidérer leurs décisions et à les modifier lorsque, après une étude approfondie, elles leur semblent déraisonnables, tyranniques ou, compte tenu des circonstances, tout simplement injustes. Cette influence, à l'instar de celle des vérificateurs généraux, découle de leur pouvoir d'enquêter sérieusement et, en dernier ressort, d'en rapporter publiquement les résultats au Parlement.

La plupart des ombudsmen constatent, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'il est avantageux de recourir à la conciliation plutôt qu'à la confrontation. Ils doivent en effet examiner chaque année des centaines de plaintes, dont la plupart les amènent à entrer en communication étroite avec les fonctionnaires gouvernementaux. Si l'ombudsman adoptait constamment une attitude frondeuse et partielle, il serait assurément court-circuité par des fonctionnaires qui hésiteraient à s'exposer à une attaque personnelle ou à une publicité malencontreuse. La majorité des ombudsmen affirment qu'ils ont eu l'occasion de constater qu'une grande partie des fonctionnaires gouvernementaux sont effectivement désireux de corriger les erreurs qui leur sont signalées. L'action constructive et positive d'une partie suscite donc habituellement chez l'autre une attitude identique.

Lors de l'étude d'un cas, l'ombudsman tente en premier lieu de déterminer si l'organisme qui fait l'objet du grief relève de sa compétence. En moyenne, environ la moitié des plaintes qui lui parviennent ne sont pas de son ressort. Bien que l'ombudsman ne puisse évidemment faire enquête ou porter quelque jugement que ce soit dans de tels cas, il est souvent bien placé pour dire au plaignant où s'adresser et pour l'informer de ses possibilités de recours.

Si le grief relève effectivement de son mandat, il détermine sommairement s'il mérite une enquête plus approfondie. Il est ainsi appelé à établir si la plainte est futile, si le plaignant a déjà pris tous les moyens raisonnables pour apporter une autre solution à son problème et s'il existe une possibilité de corriger la situation. S'il conclut que la plainte mérite considération, il en fait part aux instances compétentes et amorce l'enquête préliminaire. Souvent, le simple fait que l'ombudsman se soit intéressé à la plainte suffit pour amener le minis-

Après la guerre, le premier poste d'ombudsman civil fut créé au Danemark, en 1954; la Norvège et la Nouvelle-Zélande fondèrent, en 1962, des institutions presque identiques. Des ombudsmen nationaux existent maintenant dans plusieurs pays, y compris la Guyane (1967), Israël (1971) et les îles Fidji (1972). Le Royaume-Uni (1967) et la France (1973) ont également adopté un statut d'ombudsman. Deux autres pays ont tout dernièrement suivi la même voie, soit les Pays-Bas, dont le Parlement présentait, au moment où nous rédigeons ce rapport, un projet de loi sur la question, et l'Australie, qui a créé le poste d'ombudsman au début de 1977. Puisque le cadre constitutionnel de l'Australie est de type fédéral et, à plusieurs égards, semblable à celui du Canada, la décision de ses dirigeants revêt pour nous un intérêt particulier.

Au cours des années 60 et 70, les ombudsmen se sont rapidement multipliés aussi bien à l'échelon provincial qu'à celui des États. Il en existe maintenant dans cinq des six États australiens et dans quatre États américains. Huit provinces canadiennes ont actuellement un ombudsman; l'Alberta a été la première province à instituer cette charge, en 1967. Seules, l'Île-du-Prince-Édouard et la Colombie-Britannique n'en ont pas encore; cependant, le gouvernement de cette dernière province a récemment présenté un projet de loi visant la création du poste.

Qu'est-ce qu'un ombudsman?

L'ombudsman parle au nom de cette entité diffuse qu'est le citoyen moyen. Il n'a pas à traiter des grandes affaires de l'État ou des grandes questions de politique gouvernementale. Il s'occupe plutôt des nombreuses plaintes d'ordre administratif et des injustices qui ne manquent pas de se produire dans l'administration gouvernementale. Bien que plusieurs cas puissent sembler relativement négligeables, ils n'en demeurent pas moins importants pour les individus qui ont à en subir les conséquences. On trouvera à l'appendice B certains cas types. Puisque leurs fonctions se rapportent aux plaintes concernant l'action ou l'inaction administrative gouvernementale, les ombudsmen sont universellement tenus à l'écart de certains domaines et, en particulier, de ceux qui touchent les activités du chef de l'État et de l'assemblée législative ou les délibérations des ministres sur des questions d'ordre politique. En outre, ils ne sont habituellement pas habilités à examiner les activités des tribunaux et des sociétés d'État commerciales.

LE CONCEPT DE L'OMBUDSMAN

Historique de l'institution

C'est en Suède qu'est né le concept de l'ombudsman. En effet, il y a plus de deux siècles et demi, en 1713 plus précisément, un chancelier de la justice fut nommé par le roi pour exercer une surveillance sur ses fonctionnaires et protéger ainsi les citoyens contre toute injustice. En 1809, un *justitieombudsman* fut désigné, dans le cadre d'une révision constitutionnelle, à titre d'agent de l'assemblée législative. Il était chargé de veiller à ce que les lois fussent respectées tant par les instances administratives que par les tribunaux. La Finlande, qui avait été rattachée à la Suède pendant de nombreuses années, institua des mécanismes semblables. Lorsqu'en 1919 ce pays devint républicain, on y créa le poste d'ombudsman. N'eût été l'expansion rapide du gouvernement dans

les décennies qui ont suivi la Dépression, la notion d'ombudsman serait restée confinée à certains coins du monde. Ayant progressivement gagné l'accès à un vaste éventail de services et de systèmes d'aide gouvernementaux, les citoyens ont également été davantage touchés par les décisions des fonctionnaires. Parallèlement à la croissance de l'appareil gouvernemental, on s'est donc de plus en plus préoccupé de la nécessité de protéger les droits de l'individu, surtout après avoir constaté qu'il était difficile d'obtenir l'efficacité et l'impartialité dans les vastes structures administratives. Qu'elles résultent de lacunes administratives, d'un manque d'information, d'une interprétation erronée de faits ou de l'indifférence devant des situations personnelles malheureuses, des erreurs ne peuvent manquer de se produire. Et une erreur qui, à l'échelle d'une grande administration, semble bien minime, peut avoir pour l'individu des conséquences graves. C'est ainsi que le concept de l'ombudsman, bien qu'il remonte à une époque fort différente de la nôtre, est de plus en plus perçu aujourd'hui comme un instrument apte à assurer au citoyen d'un État moderne un juste traitement. On retrouve donc cette charge dans plus d'une administration, surtout depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

le président du Comité a rencontré les ombudsmen et d'autres fonctionnaires d'un certain nombre de pays étrangers dont le Danemark, la Suède, le Royaume-Uni, la France, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. En Australie, il a rencontré des fonctionnaires chargés de l'application de la toute nouvelle loi fédérale, ainsi que les ombudsmen et certains autres fonctionnaires de deux États australiens. Il a également rencontré les ombudsmen et les fonctionnaires de l'Alberta, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et du Québec. Toutes ces rencontres se sont révélées riches en renseignements, et le Comité aimerait profiter de l'occasion pour remercier toutes les personnes qui ont apporté si généreusement leur collaboration.

Le Comité a été secondé dans sa tâche par un petit groupe d'employés (dont les noms figurent à l'appendice A) qui relevaient de M. R. A. Gordon, secrétaire du Comité.

Le Comité avait pour mandat :

a) d'étudier le concept de l'ombudsman en fonction des besoins que créera l'institution de cette charge à l'échelon fédéral, en tenant compte

- du rôle du Parlement et du député,
- du concept de la responsabilité ministérielle,
- des mécanismes déjà en place ou envisagés pour la protection des droits de la personne et pour l'enquête et le règlement des plaintes ou des griefs relatifs aux mesures prises par l'administration ou à son inaction,
- de toute autre considération qui semblerait pertinente;

b) de définir les questions en cause, de même que les facteurs à considérer pour les régler, et de faire des recommandations, sous une forme appropriée, pour que le Cabinet puisse en faire l'étude.

Le Comité a d'abord examiné la documentation, considérable et de plus en plus volumineuse, sur la fonction des ombudsmen dans les diverses administrations de par le monde, et cherché à comprendre le concept qui a présidé à la création de cette charge et à se renseigner sur les différents modes de sa mise en application. Il s'est ensuite penché sur les mécanismes actuellement utilisés au sein du gouvernement canadien pour le règlement des plaintes et des griefs reçus du public, en essayant d'établir leurs points forts et leurs faiblesses, et sur les facteurs susceptibles de les améliorer. À cette fin, il a effectué une étude portant sur quelque dix ministères et organismes. Le Comité fut alors en mesure de formuler des conclusions préliminaires sur la nécessité de créer le poste d'ombudsman et d'envisager ses répercussions. Il devait ensuite passer à une autre étape, laquelle comprenait un examen détaillé des principales caractéristiques de la charge advenant son institution à l'échelon fédéral. Dans le cadre de cet examen, on a tenté dans la mesure du possible d'établir quels seraient les rapports qui pourraient ou devraient exister entre cette charge et les autres institutions, notamment le Parlement, les députés, les ministres et leurs ministères, les mécanismes officiels d'appel, les autres organismes ayant des fonctions similaires à celles d'un ombudsman et les tribunaux.

Pour bien saisir quelles étaient les pressions qui avaient amené la création de la charge d'ombudsman ailleurs, les répercussions qu'elle avait eues sur les institutions en place et la manière dont les titulaires s'acquittaient de leurs tâches,

INTRODUCTION

Depuis le début des années 60, la Chambre des communes a envisagé à maintes reprises la possibilité de créer le poste d'ombudsman fédéral. En 1963, le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement en faisait déjà mention et, en 1965, la question était abordée à nouveau dans le rapport du Comité permanent des privilèges et élections de la Chambre des communes. Depuis, elle a été débattue régulièrement par les ministres et par les hauts fonctionnaires.

Ce n'est toutefois qu'en août 1976, sur instruction du premier ministre, qu'on a formé le Comité du concept de l'ombudsman, composé de hauts fonctionnaires chargés d'étudier la question de façon systématique. Le présent document constitue le rapport des travaux du Comité.

Le Comité était composé de :

J. D. Love, sous-ministre de l'Expansion économique régionale (président);
Sylvain Cloutier, sous-ministre des Transports;
T. M. Eberle, sous-ministre du Travail;
Arthur Kroeger, sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien;
M.-A.-J. Lafontaine, sous-secrétaire (politique administrative) du Conseil du Trésor;
Frank Milligan, directeur associé (affaires universitaires) du Conseil des Arts du Canada;
Gordon S. Smith, premier sous-secrétaire (appareil gouvernemental) du bureau du Conseil privé;
B. L. Strayer, sous-ministre adjoint (planification et recherche) de la Justice;
Roger Tassé, solliciteur général adjoint*;
D. S. Thorson, sous-ministre de la Justice et procureur général adjoint*.

*Les titres de MM. Thorson et Tassé, sont ceux des postes qu'ils occupent avant d'être nommés, respectivement, conseiller en affaires constitutionnelles du premier ministre et sous-ministre de la Justice et procureur général adjoint.

52	Les pouvoirs d'enquête
54	La protection de l'information
57	Les décisions des ministres
59	Les rapports
59	Les étapes préliminaires
60	Le rapport annuel
60	Les rapports spéciaux
61	Le traitement des rapports par le Parlement
63	V. CONCLUSIONS
APPENDICES	
67	A. PERSONNEL DU COMITÉ
69	B. RÉSUMÉS DE CAS REPRÉSENTATIFS DU TRAVAIL D'UN OMBUDSMAN
75	C. LISTE SUGGÉRÉE D'ORGANISMES À PLACER SOUS LA JURIDICTION DE L'OMBUDSMAN

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION	1
II. LE CONCEPT DE L'OMBUDSMAN	5
Historique de l'institution	5
Qu'est-ce qu'un ombudsman?	6
Les différents thèmes	9
La mise en application du concept au sein du gouver- nement canadien	11
Les processus actuels de règlement des griefs	12
La responsabilité ministérielle	16
Les effets indirects	18
Conclusions	19
III. LA JURIDICTION DE L'OMBUDSMAN	21
La politique et l'administration	21
La juridiction organisationnelle	25
L'expérience des autres pays	26
La situation au Canada	26
Les considérations constitutionnelles	28
Les considérations commerciales	30
Les agents et organismes du Parlement	31
Les Forces armées et la G.R.C.	32
Les organismes de réglementation	33
Les offices de commercialisation	33
La mise en œuvre	34
IV. LE FONCTIONNEMENT DU BUREAU	37
L'établissement du bureau	37
L'importance de l'indépendance	37
La structure du bureau	39
Les relations avec les ombudsmen provinciaux	42
Le personnel	43
Quand y a-t-il lieu de faire enquête?	44
L'admissibilité du plaignant	44
La forme de la plainte	45
L'admissibilité de la plainte	46
Les catégories de plaintes à exclure	47
Les enquêtes décidées par l'ombudsman	49
Les enquêtes imposées	50
La conduite des enquêtes	51
L'avis aux fonctionnaires	51

Le 29 juillet 1977

Monsieur Pierre Elliott Trudeau, M.C.P., C.R., député
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A2

Monsieur le Premier ministre,

J'ai le plaisir de joindre à cette lettre le rapport soumis par le Comité du concept de l'ombudsman. Ce rapport renferme une série de recommandations favorisant la mise en application de ce concept à l'échelon fédéral et expose en outre le mode d'application qui, de l'avis du Comité, paraît le plus approprié. J'espère que le contenu de ce document saura vous être utile, ainsi qu'à vos collègues, et pourra servir à alimenter les autres discussions que vous voudrez tenir sur le sujet.

En terminant, je tiens à exprimer toute ma gratitude aux membres du Comité et à sa petite équipe de soutien pour l'application, la diligence et le dévouement dont ils ont fait preuve au cours des onze derniers mois. Pour tous, cette affectation s'est révélée des plus intéressantes.

Veuillez agréer, monsieur le Premier ministre, l'expression de ma haute considération.

Le Président du Comité
du concept de l'ombudsman,
J. D. Love

!!!

RAPPORT SOUMIS PAR
LE COMITÉ DU CONCEPT DE
L'OMBUDSMAN

OTTAWA
JUILLET 1977

